

**Tom Overmans, Marlies Honingh
& Mirko Noordegraaf (red.)**

MAAT SCHAP PELIJKE BESTUURS KUNDE

**Hoe verbindende
bestuurskundigen
(kunnen) inspelen
op maatschappelijke
vraagstukken**

Boombestuurkunde

Het vakgebied bestuurskunde heeft zich de afgelopen jaren bewezen. Via opleidings- en onderzoeksprogramma's, academische netwerken, internationale verbanden, publicaties, symposia en prijzen wordt gewerkt aan de versterking van het openbaar bestuur. Door de jaren heen is het bereik van bestuurskundigen gegroeid. De bestuurskunde draait niet enkel om de overheid, maar richt zich tevens op maatschappelijke dienstverlening, publiek-private samenwerking, coproductie van beleid en diensten en publieke waardecreatie. De laatste tijd werken bestuurskundigen bovendien aan maatschappelijke impact.

Deze bundel gaat een stap verder. De auteurs laten zien dat het tijd is voor een meer 'maatschappelijke' bestuurskunde, die zich nadrukkelijker en zichtbaarder richt op de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dat is meer dan 'maatschappelijke impact maken'. Dat is je verbinden aan andere academische disciplines en maatschappelijke velden, waarin de aanpak van concrete issues centraal staat. Denk aan klimaatadaptatie, duurzame landbouw, energietransitie, migratie, wonen, kansengelijkheid, georganiseerde misdaad, houdbare zorg en digitalisering.

In elk van de hoofdstukken staat zo'n vraagstuk centraal. Auteurs teams verkennen of en hoe de bestuurskunde bijdraagt aan de aanpak van 'hun' vraagstuk. Wat is het vraagstuk eigenlijk, wat is de *governance*, welke bestuurskundige inzichten zijn relevant, levert de bestuurskunde een actieve bijdrage, hoe kan de rol van de bestuurskunde sterker worden?

In de inleiding en uitleiding bespreken de redacteurs de opkomst van een maatschappelijke bestuurskunde en trekken ze conclusies. Zij laten zien dat de bestuurskunde stil, weinig zichtbaar en passief is, als het om allerlei vraagstukken gaat. De bestuurskunde speelt te veel op *safe* en kan spannender worden. Dat vraagt wel wat van de repertoires van 'verbindende bestuurskundigen'.

Deze bundel is gerealiseerd in het kader van het vijftigjarige bestaan van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) in 2023.

ISBN 978-94-6236-367-0



9 789462 363670 >

Boombestuurskunde

Maatschappelijke bestuurskunde

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

ONDER REDACTIE VAN:

TOM OVERMANS
MARLIES HONINGH
MIRKO NOORDEGRAAF

Boom bestuurskunde
Den Haag
2023

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2023 Auteurs | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-367-0
ISBN 978-94-0011-233-9 (e-book)
NUR 805

www.boombestuurskunde.nl

VOORWOORD

Met gepaste trots presenteren wij deze gloednieuwe VB Bundel, een door een kleine redactie geredigeerde bundel waarin vele auteurs – in teams – stilstaan bij de evolutie van de bestuurskunde. In de komende hoofdstukken staat de beweging richting een meer *maatschappelijke bestuurskunde* centraal. Dat is een bestuurskunde die niet alleen als wetenschappelijke discipline ‘maatschappelijke impact’ maakt. Het is vooral ook een bestuurskunde die een krachtige bijdrage levert aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt niet enkel om academische rigueur en maatschappelijke relevantie, maar ook om verbindingen met andere wetenschappelijke disciplines *en* met specifieke, minder voor de hand liggende maatschappelijke velden en circuits.

In vele hoofdstukken, waarin steeds een concreet maatschappelijk vraagstuk centraal staat, verkennen de auteursteams de achtergronden en aard van het vraagstuk, de aanpak en *governance* ervan, de rol van bestuurskundige inzichten en theorie, de bijdrage van de bestuurskunde, en de lessen voor de toekomst. Ieder hoofdstuk apart levert heldere en vaak verrassende inzichten op, en bij elkaar genomen leveren de hoofdstukken samen verrassende inzichten op aangaande de staat van een maatschappelijke bestuurskunde. Wat blijkt? Te vaak zijn bestuurskundigen te laat of zelfs afwezig als maatschappelijke issues spelen; te vaak zijn we stil, of te neutraal, of te voorzichtig...

De bundel is op gang gebracht in directe relatie tot het 50-jarig bestaan van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Het boek zal op de verjaardag van de vereniging, op 8 maart 2023, in haar geboorteplaats Den Haag worden aangeboden aan de minister van BZK, mevrouw Hanke Bruins Slot. Dit vormt het startpunt voor gesprekken op die dag en in de maanden erna, tijdens VB-events, maar ook op andere, nieuwe en verrassende plekken.

Het boek is evenwel meer dan een feestelijk verjaardagboek. Het bevat een unieke en vooral eigentijdse onderbouwing van een breder gedeeld gevoel dat al langer sluimert. Dat de bestuurskunde zich moet reactiveren om relevant te blijven en zich moet heruitvinden om maatschappelijk engagement te tonen. Dat wordt via

de afzonderlijke hoofdstukken analytisch stevig uitgewerkt. De hoofdstukken laten zien wat in uiteenlopende maatschappelijke domeinen speelt, *en* ze laten zien welke bestuurskundige agenda's en acties daar mogelijk zijn. De gekozen insteek maakt het een boek dat op tal van manieren en momenten kan worden gebruikt, zeker niet alleen binnen de VB en op VB-events. Het boek wakkert gesprek en reflectie aan en is daarmee zeer bruikbaar voor onderwijsdoeleinden, intervisie, onderzoeks- en onderwijsvisitaties, gesprek, enzovoorts.

Als voorzitter van onze mooie vereniging wil ik alle auteurs heel hartelijk danken voor alle tijd en energie die ze in deze bundel hebben gestoken. Hoofdstukken schrijven in boeken, en dan ook nog een Nederlands boek, dat lijkt nogal uit de tijd. Maar in dit geval hebben alle auteurs vol overgave aan hun respectievelijke hoofdstukken gewerkt, en vol energie gezorgd voor krachtige teksten. Ik dank daarnaast de anonieme reviewers – van binnen en buiten het VB-bestuur. Zij hebben alle hoofdstukken van peerreview voorzien, en dat heeft de auteurs geholpen om hun teksten te verstevigen. Ook dank aan mederedacteuren Marlies Honingh en Tom Overmans, die met overgave inhoudelijke *en* verbindende rollen hebben gespeeld. Redactiewerk wordt niet altijd 'erkend en gewaardeerd', maar in dit geval was het niet enkel mooi, inspirerend en nuttig, nee: ik ben ervan overtuigd dat de erkenning en waardering zal volgen, vooral door de waarde van het eindresultaat. Ik dank tot slot het VB-bestuur, niet alleen voor hun bestuurlijke ruggeleuning, maar tevens voor inhoudelijke gesprekken die we over en rond het boek hebben gehad.

Voor nu wens ik u veel leesplezier. Naar de toekomst wens ik u veel (extra) verbindend vermogen!

Mirko Noordegraaf – Voorzitter Vereniging voor Bestuurskunde (VB)

LIJST MET AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering
ABD	Algemene Bestuursdienst
ACF	Advocacy Coalition Framework
ACM	Autoriteit Consument en Markt
Actiz	Brancheorganisatie van Nederlandse zorgorganisaties
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BIBOB	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BRP	Basisregistratie Personen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COT	Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
CPB	Centraal Planbureau
CSFG	Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg
DNB	De Nederlandsche Bank (Centrale Bank)
EC	Europese Commissie
ECPR	European Consortium for Political Research
EGPA	European Group for Public Administration
EHCI	Euro Health Consumer Index
EU	Europese Unie
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
GAK	Instituut GAK
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GLB	Gemeenschappelijke Landbouw Beleid
GKA	Gelijke Kansen Alliantie
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
HHS	Haagse Hogeschool
HNP	Huis van de Nederlandse Provincies
HRM	Human Resource Management
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRSPM	International Research Society for Public Management
IRT	Interregionaal Rechercheteam
ISA	International Sociological Association
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KIN	Klimaat Initiatief Nederland
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LNv	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MCAO	Ministeriële commissie aanpak ondermijning
NAS	Nationale Klimaatadaptatie Strategie
NG	Network Governance, zie PVG
NIG	Netherlands Institute of Governance
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
NVM	Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
NPM	New Public Management
NZA	Nederlandse Zorgautoriteit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OKT	Ouder Kind Team
OM	Openbaar Ministerie
PGB	Persoonsgebonden budget
PhD	Doctor of Philosophy (gebruikt voor promovendi)
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PMRA	Public Management Research Association
PV	Permanente Vertegenwoordiging
PVG	Public Value Governance, zie NG
REA	Onderraad voor Europese Aangelegenheden van de ministerraad
RES	Regionale Energie Strategie
Riec's	Regionale Informatie en Expertise Centra
RLI	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RU	Radboud Universiteit Nijmegen
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SER	Sociaal-Economische Raad
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SVR	Sociale Verzekeringsraad

SWOT	Sterkte/zwakte/kansen/bedreigingen-analyse
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TIAS	Business School Tilburg University
TPA	Traditional Public Administration
TOZO	Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers
TU	Tilburg University
TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
VB	Vereniging voor Bestuurskunde
UL	Universiteit Leiden
UM	Universiteit Maastricht
UU	Universiteit Utrecht
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UvA	Universiteit van Amsterdam
UvH	Universiteit voor Humanistiek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VROM	Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WULBZ	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WUR	Wageningen University & Research
WVP	Wet verbetering poortwachter
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet

INHOUD

1	Zoeken naar maatschappelijke bestuurskunde <i>Tom Overmans, Marlies Honingh & Mirko Noordegraaf</i>	13
2	Klimaatadaptatie: hoe leggen we onze oogkleppen af? <i>Paul 't Hart, Wieke Pot & Robbert Biesbroek</i>	29
3	De hobbelige weg naar een duurzame landbouw <i>Katrien Termeer & Jeroen Candel</i>	51
4	Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing? <i>Martijn van der Steen & Derk Loorbach</i>	73
5	Tussen-denken en inclusief besturen rond armoede <i>Halleh Ghorashi, Kees Boersma & Firoez Azarhoosh</i>	97
6	Migratie, superdiversiteit en sociale cohesie <i>Meike Bokhorst, Mark Bovens, Godfried Engbersen & Roel Jennissen</i>	113
7	Kansengelijkheid in het onderwijs: sturen op een betwist ideaal <i>Edith Hooge, Sietske Waslander & Eddie Denessen</i>	129
8	Georganiseerde misdaad en ondermijning (in Nederland) vanuit bestuurskundige optiek <i>Pieter Tops, Edward van der Torre & Erwin Muller</i>	149
9	Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomst <i>Romke van der Veen</i>	169

10	Bestuurskunde aan de zijlijn van de wooncrisis <i>Edwin Buitelaar, Frans Schilder & Marieke van der Staak</i>	191
11	Zorgtoegankelijkheid in een gezonde zorgsector? Voorbij het onhoudbaarheidsframe <i>Jet Bussemaker, Eduard Schmidt, Jelmer Schalk, Robert Vonk & Jan-Luuk Hoff</i>	209
12	Werken aan een vitale democratie en de bijdrage van de bestuurskunde <i>Ank Michels & Frank Hendriks</i>	231
13	Beleidsvorming en uitvoering: kloof of samenspel <i>Nicolette van Gestel & Bernhard ter Haar</i>	249
14	Governance van digitalisering: van bestuurskundig nichethema naar kernthema <i>Bram Klievink & Albert Meijer</i>	269
15	Verhouden tot Europa: een bestuurskundige uitdaging <i>Ellen Mastenbroek & Mendeltje van Keulen</i>	283
16	Voorbij de verandergekte <i>Margo Trappenburg</i>	311
17	Maatschappelijke bestuurskunde zoekt verbindende bestuurskundigen <i>Marlies Honingh, Mirko Noordegraaf & Tom Overmans</i>	327
	Over de auteurs	349
	Over de redactie	353
	Summary	355

ZOEKEN NAAR MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

Tom Overmans, Marlies Honingh en Mirko Noordegraaf

INLEIDING

Op 8 maart 1973 is de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) in Den Haag opgericht. De initiële doelen van de VB zijn het vormen van een brug tussen de theorie en de praktijk van het openbaar bestuur, en het bevorderen van degelijk en relevant multidisciplinair onderzoek (Van Twist, 2009). Tijdens het 35-jarig bestaan van de vereniging concluderen De Jong & Steur (2009) dat de VB die brug niet alleen heeft weten te slaan, maar dat de vereniging ook een hechte gemeenschap van bestuurskundigen heeft gesmeed.

Sindsdien heeft een kerngroep van actieve leden deze inspanningen voortgezet. In de laatste jaren is de strategie van de VB echter welbewust verlegd. De VB ontwikkelt zich nadrukkelijker van een vakvereniging ‘van’ en ‘voor’ bestuurskundigen naar een vereniging die aandacht heeft voor actuele en maatschappelijke vraagstukken. Vaker dan voorheen concentreren VB-bijeenkomsten, publicaties of (pop-up-)colleges zich op actuele vraagstukken of innovaties. Voorbeeld is de digitale collegereeks over de aanpak van COVID-19 (www.bestuurskunde.nl), waarin vijftig Nederlandse en Vlaamse hoogleraren bestuurskunde vanuit verschillende perspectieven hun lessen delen met collega-wetenschappers en betrokkenen in het openbaar bestuur.

Deze verschuiving roept empirische en reflectieve vragen op die direct linken aan de rol, werkwijze, focus en bijdrage van de bestuurskundige discipline. Het VB-bestuur hoeft dan ook niet lang na te denken over hoe zij het 50-jarig bestaan van de vereniging in 2023 inhoudelijke kracht kan bijzetten – los van allerlei feestelijkheden. Het bestuur voorziet een bundeling van de kennis over actuele maatschappelijke vraagstukken om vervolgens de link te leggen naar de discipline die van oudsher sterk verweven is met de praktijk. Vanuit de gedachte dat het openbaar bestuur ten dienste staat van de samenleving, ligt het voor de hand dat ook bestuurskundigen zich verhouden tot maatschappelijke vraagstukken. Toch is een

directe koppeling met zulke vraagstukken niet altijd gebruikelijk. Bestuurskundigen richten zich doorgaans op ‘typisch’ bestuurskundige thema’s als politiek-ambtelijke verhoudingen, beleidscycli, *multilevel governance*, leiderschap, en *street-level bureaucracy*. Als ze wél werk maken van maatschappelijke vraagstukken, zoals duurzaamheid, onderwijs, migratie of zorg, wordt dat vaak minder als ‘typisch bestuurskundig’ gezien. In deze bundel verkennen we hoe de bestuurskunde zich verhoudt tot maatschappelijke vraagstukken. We noemen dat ‘maatschappelijke bestuurskunde’.

Maar wat bedoelen we daarmee? Wat is de rol, betekenis en bijdrage van bestuurskundigen aan maatschappelijke vraagstukken? En wat vraagt dat van (delen van) de bestuurskunde? Duidelijk is in ieder geval dat maatschappelijke bestuurskunde een dimensie toevoegt aan bestaande typering van de discipline (zie Burawoy, 2005; Van Genugten et al., 2013; Schillemans, 2017). Immers, het gaat om meer dan verschillende typen kennis en publiek. Want, hoe verhoudt de bestuurskunde zich tot andere disciplines die betrokken zijn bij een maatschappelijk vraagstuk? Welke kennis en concepten brengen bestuurskundigen in? Hoe werken zij samen met andere disciplines? Zijn zij aanjagers of meelifters? Wat kan de rol van de bestuurskunde zijn ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken in de jaren die voor ons liggen? Beantwoording van vragen als deze staat centraal in deze bundel. Om zodoende op ons vakgebied te reflecteren en ons vak verder te ontwikkelen.

Dit introductiehoofdstuk bestaat uit vier delen. Hierna staan we kort stil bij de bestuurskunde en de evolutie van het vakgebied. Daarna gaat het over maatschappelijke vraagstukken en de wijze waarop die al dan niet in bestuurskundig werk centraal staan. Vervolgens gaan we nader in op het idee van maatschappelijke bestuurskunde. Op welke manier kunnen bestuurskundigen bijdragen aan het oplossen, dan wel hanteerbaar maken van vraagstukken? We belichten academische en maatschappelijke bijdragen en schetsen de noodzaak van verbindingen. Tot slot onderscheiden we de concrete vraagstukken die in de hoofdstukken van deze bundel centraal staan en ontwikkelen we vijf kernvragen die helpen om de actuele en/of potentiële bijdrage vanuit de bestuurskunde te achterhalen.

ONTWIKKELING VAN DE DISCIPLINE

Het is hier niet de plek om uitgebreid stil te staan bij de evolutie van de bestuurskunde. Dat is op andere plekken uitvoerig gedaan (o.a. Denhardt, 1982; Ringeling, 2013; Karré et al., 2017; Vogel & Hattke, 2022) en we willen nu vooral vooruitkijken (zie ook McDonald et al., 2022). Maar voor dat vooruitkijken zijn enkele grotere lijnen in de evolutie van ons vakgebied wel relevant. Die evolutie vatten we in de termen ‘verdichten’, ‘verdiepen’ en parallel daaraan ook ‘verspreiden’.

Verdichten. Het wordt vaker benadrukt: de Nederlandse bestuurskunde kent zo ongeveer het grootste aantal bestuurskundigen per hoofd van de bevolking ter wereld (zie Gadellaa et al., 2017). Dat alleen al, de hoeveelheid bestuurskundigen op een klein oppervlak, zegt iets over bestuurskundige dichtheid. Maar de verdichting gaat verder. In de Nederlandse bestuurskunde hebben zich stevige onderzoeks- en kennisgemeenschappen gevormd, die allerlei thema's centraal stellen, studenten opleiden, executive masterprogramma's aanbieden, en zich verbinden met publieke en maatschappelijke organisaties. Het gevolg is niet alleen dat de bestuurskunde omvangrijk en zichtbaar is geworden, maar tevens dat bestuurskundigen en bestuurskundige noties alomtegenwoordig zijn. In ambtelijke apparaten werken bijvoorbeeld veel bestuurskundigen (zie Braun et al., 2017; Van der Meer & Roborgh, 1993). Mede daardoor horen we bestuurskundig jargon in publieke en politieke debatten.

Verdiepen. De ontwikkeling van bestuurskundige kennis heeft zich niet enkel verdicht, ze heeft zich ook flink verdiept, eerst en vooral door stevige specialisatie. Binnen onderzoekcircuits heeft zowel theoretische als methodologische specialisatie plaatsgevonden, vooral ook in internationaal opzicht. De Nederlandse bestuurskunde is sterk ingebed geraakt in internationale gemeenschappen. Ofschoon er nog steeds algemene kennisnetwerken bestaan, met grote conferenties (denk aan EGPA, IRSPM, PMRA; een lijst van afkortingen is te vinden aan het begin van de bundel) zien we daarbinnen gespecialiseerde netwerken en nicheplekken, waarbinnen onderzoekers zich verder specialiseren. Denk aan thema's als: politiek-ambtelijke verhoudingen, *street-level bureaucracy*, publieke dienstverlening, *multilevel governance*, *European governance*, leiderschap, integriteit, strategisch HRM, coproductie, digitalisering, enzovoort. Dat betekent dat meer 'generalistische' bestuurskundigen minder sterk actief zijn. De meeste bestuurskundigen richten zich op een van deze thema's en zijn lid van een hechte onderzoeksgemeenschap, zowel binnen universiteiten, in Nederland (mede via de NIG) en internationaal, via panels, *permanent study groups*, *special interest groups*, en dergelijke. Dat leidde al tot de oprichting van nieuwe tijdschriften, waarin Nederlandse bestuurskundigen een belangrijke bijdrage leveren. Denk aan het *Journal of Crisis and Contingencies Management*, *Journal of Behavioral Public Administration*, *Journal of Professions and Organization*, *Teaching Public Administration*, *Policy and Internet*, *Criminology and Public Policy of Regulation and Governance*.

Verspreiden. Toen er een beperkt aantal grote bestuurskundige opleidingen bestond – vooral: Twente, Rotterdam en Leiden – werd de bestuurskunde omschreven als 'de leer van de inrichting en werking van het openbaar bestuur'. Die omschrijving is nog steeds van toepassing, aangezien vragen over de structurering en werking van de EU, het Rijk, de provincies, de gemeenten, inclusief beleid, uitvoering en toezicht aanhoudende relevantie hebben. Maar deze omschrijving schiet tekort,

aangezien bestuurskundigen (a) steeds meer allerlei verbindingen tussen het openbaar bestuur en andere organisaties bestuderen, en (b) in hoge mate buiten het openbaar bestuur in strikte zin actief zijn. In het eerste geval bestuderen ze bijvoorbeeld hoe netwerken en ketens werken, hoe coproductie en co-creatie plaatsvinden, en hoe publieke waarde wordt gegenereerd. Dat betreft vaak samenwerkingen tussen publieke, maatschappelijke en private actoren. In het tweede geval kijken ze naar ziekenhuizen, welzijnsorganisaties, scholen, en zelfs private organisaties, bijvoorbeeld om te bestuderen hoe die maatschappelijke verantwoordelijkheden waarmaken. Dat gebeurt niet enkel 'hoog over', door de nadruk op *governance*, enzovoort, maar vooral ook *on the ground*, door de nadruk op wat er op straat, in spreekkamers, in klassen, en bijvoorbeeld in jongerencentra gebeurt. Dat leidt tot samenwerkingen met andere disciplines, zoals medische, onderwijskundige, sociologische of pedagogische vakgebieden. Het leidt tot multidisciplinaire onderzoeken, PhD-projecten en publicaties, waarin bestuurskundige kennis wordt toegepast: hoe organiseer je gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, en ga zo maar door?

Verbinden...? In geval van deze samenwerkingen verbindt de bestuurskunde zich, en in de afgelopen jaren zijn er genoeg voorbeelden te vinden van bestuurskundigen die een duidelijk maatschappelijk engagement aan de dag leggen. In Tilburg werd zelfs al jaren geleden een leerstoel 'maatschappelijke bestuurskunde' ingesteld. Maar toch lijken stevige verbindingen met andere disciplines, en vooral in relatie tot maatschappelijke vraagstukken, nog beperkt. Dat geldt niet over de hele linie. Integendeel, op specifieke plekken zijn bestuurskundigen verstrengeld geraakt met academisch en maatschappelijk debat over vraagstukken als *cyber*, stedelijke ontwikkeling en milieu. Maar toch, de zichtbare bijdrage van de bestuurskunde aan vraagstukken als kansengelijkheid, klimaatadaptatie, en wonen lijkt zeer beperkt. Die verbindingen gaan doorgaans voorbij aan een directe toepassing van bestuurskundige kennis. Hoe 'maatschappelijke bestuurskunde' eruitziet – of eruit zou kunnen zien – willen we in deze bundel verkennen, analyseren en presenteren.

MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

Voordat we de bijdrage van de bestuurskunde aan de analyse en aanpak van maatschappelijke vraagstukken verkennen, is het eerst de vraag: wat verstaan we onder een maatschappelijk vraagstuk? Roos (2020) spreekt van een 'maatschappelijk vraagstuk' wanneer (a) er sprake is van een situatie waar veel mensen direct of indirect mee te maken hebben, (b) er behoefte is aan een meer gewenste situatie, (c) er meerdere factoren zijn die de bestaande situatie in stand houden, en (d) er meerdere factoren zijn die het succes van mogelijke oplossingen beïnvloeden. Voor de insteek van deze bundel voegen we daaraan toe dat (e) er voor de aanpak

sprake is van collectief handelen en dat er om die reden vaak gekeken wordt naar de overheid in enge zin, of naar organisaties met een publieke taak in brede zin.

Deze beschrijving wijst op de betrokkenheid van meerdere actoren, het bestaan van meerdere zienswijzen en belangen, en het verlangen naar publieke of overheidsregie (zie ook Spicker, 2014; Van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer, 2020). Deze definities wijzen tevens op de onmogelijkheid om zulke vraagstukken tot 'een oplossing' te brengen. Enerzijds geldt dat de vraagstukken veelal *wicked*, of in het Nederlands 'ongetemd' zijn (bijv. Head, 2008; Alford & Head, 2017; Turnbull & Hoppe, 2019; Head, 2019). Noordegraaf-Eelens (2022) werpt daar iets preciezer licht op. Zij spreekt in navolging van o.a. Latour (2004) over maatschappelijke vraagstukken als *matters of concern*, maatschappelijke thema's waarover men zich zorgen maakt. Zulke zorgen zijn eigenlijk niet weg te nemen. Anderzijds is het vermogen van de overheid of de publieke sector om de regie te nemen en de zorgen hanteerbaar te maken, beperkt. Wie precies aan zet is, is onduidelijk – dat is een van de kenmerken van een *wicked issue*. Maar in geval van *matters of concern* bestaan er ook zorgen over de overheid en publieke organisaties als zodanig. In plaats van effectief overheidsoptreden, dat wil zeggen een overheid die doelgericht en daadkrachtig optreedt zonder de democratische rechtstaat te schaden, is het overheidsoptreden zelf ook onderdeel van de maatschappelijke zorgen. In de afgelopen tijd hebben we dat kunnen zien in publieke debatten over de bestuurscultuur, gebrek aan menselijke maat, het gebrek aan kennis bij de overheid, problemen met digitalisering, gering vertrouwen in de overheid, fragmentatie in politieke landschappen en daarmee het functioneren van de maatschappelijke democratie. Dit roept de vraag op hoe betrokkenen zich verhouden tot die zorgen, en wat precies de plek is van bestuurskundigen. Hoe verhouden zij zich tot maatschappelijke vraagstukken?

Burgers, bedrijven, beroepspolitici, professionele bestuurders zijn betrokken en dat geldt ook voor omwonenden, technisch experts, projectontwikkelaars, toezichthouders, adviseurs, journalisten en de media. Evenals bestuurskundigen zijn er vaak tal van wetenschappers die vanuit hun eigen vakdisciplines een inbreng hebben of claimen. In deze bundel is het om bestuurskundigen te doen. Hoe benaderen bestuurskundigen maatschappelijke vraagstukken? Waar maken zij zich zorgen over? Adviseren zij? Zorgen zij voor contra-rapportages? Stellen zij maatschappelijke vanzelfsprekendheden kritisch aan de kaak? Zijn zij dienstbaar aan de zakelijke, professionele aanpak van maatschappelijke problemen? Werken zij samen met andere wetenschappers uit andere disciplines? Waar ligt hun kracht? Welke inbreng hebben zij? Zulke vragen laten zien dat er waarschijnlijk meerdere mogelijkheden en rollen denkbaar zijn. Juist vanwege deze mogelijke variatie in rollen en benaderingen is het nodig daar dieper op in te gaan.

BIJDRAGEN ALS VORMEN VAN IMPACT

Waarom is het nodig om de vraag naar rollen en bijdragen van bestuurskundigen te stellen? Of, meer in lijn met het jargon in de wetenschap, waarom is het noodzakelijk om het over impact te hebben in een discipline die zo nauw verweven lijkt te zijn met de praktijk? Je zou verwachten dat impact daar juist evident is. Als we ons willen verhouden tot maatschappelijke vraagstukken, dan valt die evidentie in twee opzichten tegen.

Ten eerste geldt voor de bestuurskunde, net als voor tal van andere wetenschappelijke disciplines, dat sinds twee decennia vooral academische impact moet worden gemaakt, via internationale publicaties. Het aanzien van wetenschappelijke publicaties en dus van wetenschappers is daarmee gekoppeld geraakt aan *high-ranked journals* en citatiescores. Wanneer impactscores meewegen in persoonlijke beoordeling, promoties en het toekennen van beurzen, leggen wetenschappers zich vooral toe op het schrijven van academische publicaties in de hoop veel citaties te genereren.

In reactie hierop zien we dat bestuurskundigen zich sinds het begin van deze eeuw steeds vaker zijn gaan richten op internationale tijdschriften (Posner, 2009; Gadel-la et al., 2017). Onderzoek van Van Bueren (2010) laat zien dat tachtig procent van alle publicaties van de bestuurskundigen die lid zijn van de NIG-gemeenschap in Engelstalige wetenschappelijke tijdschriften te vinden zijn. De kans op citaties nam daarmee weliswaar toe, maar het zorgde er tevens voor dat onderzoekers steeds minder vaak de tijd nemen om Nederlandstalige boeken, artikelen, essays en opiniebijdragen te schrijven. Met als gevolg dat actuele bestuurskundige kennis minder toegankelijk is voor mensen uit het openbaar bestuur en daardoor minder gelezen wordt. Met andere woorden: het afzetgebied is verruimd, maar tegelijkertijd is de toegankelijkheid verminderd. Bovendien is het scala aan activiteiten en rollen van bestuurskundigen ook teruggelopen. 't Hart & Belabas (2022) stellen dat kwaliteiten als docent, burgerschap in de organisatie en zichtbaarheid in het publieke debat in de afgelopen twee decennia veel minder binnen de academische wereld gestimuleerd zijn (zie ook Noordegraaf, 2022).

Voor het aanzien van de bestuurskunde als discipline in het wetenschappelijke veld zijn de afgelopen twee decennia wellicht gunstig geweest. Maar het is de vraag wat de bredere maatschappelijke implicatie is van deze ontwikkeling. Het maken, en meten, van maatschappelijke impact wordt bijvoorbeeld nog steeds vaak genegeerd, ook in disciplines als de bestuurskunde, die in sterke wisselwerking staan met de praktijk (Karré et al., 2017). Welke rol, positie en betrokkenheid zien we dan voor impactvolle wetenschap en wetenschappers? Kort en goed kun-

nen we stellen dat het een tijd lang ging om *impact on science* in plaats van *impact of science*.

Dit onderscheid is goed te begrijpen wanneer we ons realiseren dat in het denken over wetenschappelijke disciplines zoals de sociologie en bestuurskunde vaak een nogal eenduidig onderscheid werd gemaakt tussen enerzijds wetenschappelijke bijdrage en anderzijds maatschappelijke bijdrage. Daarover valt sowieso op te merken dat het één het ander niet hoeft uit te sluiten en dat het elkaar zelfs kan versterken. Anders gezegd, *rigor* en *relevance* sluiten elkaar niet uit, maar kunnen gecombineerd worden. Bestuurskundige projecten kunnen *rigorously relevant* zijn. Maar wij stellen dat het denken over de positionering van de bestuurskundige discipline meer dan dit besef vraagt. Om als bestuurskundige bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken is het niet enkele noodzakelijk om rigueur en relevantie te combineren, maar tegelijkertijd te komen tot verbindingen met andere disciplines *en* maatschappelijke circuits. Kennis van buiten het eigen vakgebied kan dan doorwerken in de bestuurskunde en/of we kunnen bestuurskundige kennis verbinden met andere disciplines en concrete maatschappelijke praktijken.

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

Op basis van het voorgaande dringt zich de vraag op of het noodzakelijk is om de dimensies van een raamwerk dat in de afgelopen periode frequent gebruikt is, aan te passen. Dat raamwerk werd gebruikt om de sociologie als wetenschappelijke discipline te duiden en te positioneren, maar is later ook toegepast op de bestuurskunde (Van Genugten et al., 2013; zie ook Schillemans, 2017; Engbersen et al., 2022) en op de politicologie (Bovens et al., 2016). Berkeley hoogleraar Michael Burawoy (2005) onderscheidt in het raamwerk vier typen sociologie, met als doel de potentiële maatschappelijke relevantie van de sociologie als wetenschappelijke discipline te verhelderen. Ten eerste stelt Burawoy dat het *publiek* kan verschillen. Inzichten en/of publicaties zijn ofwel gericht op een wetenschappelijk publiek van collega's, ofwel op een buiten-wetenschappelijk c.q. maatschappelijk publiek. We moeten dan vooral denken aan een breder publiek van bijvoorbeeld burgers, belangengroepen of bestuurders. Ten tweede is er een verschil in de *aard van de kennis*, die ofwel instrumenteel (*how-to*) ofwel reflexief (spiegel voorhouden) is. In navolging van Weber maakt Burawoy een onderscheid tussen doel- en waarde-rationaliteit. Kennis kan dan gaan over de werking van middelen, gelet op een context van gegeven maatschappelijke doelen. We hebben het dan over instrumentele kennis. Met dit type zuivere kennis komen we tot interventies. Maar kennis kan ook betrekking hebben op de aard van de doelen en de achterliggende waarden en overtuigingen. Deze kennis over wat we geloven en belangrijk vinden, en waar deze overtuigingen vandaan komen, wordt door Burawoy nader geduid als reflexieve kennis.

Ofschoon een dergelijk raamwerk behulpzaam is voor het begrijpen en duiden van verschillende onderdelen van een discipline, stellen wij dat het verbindende aspect tussen wetenschappelijke disciplines tot dusver onderling ontbreekt. Dit is problematisch omdat kennisontwikkeling over maatschappelijke vraagstukken daartoe dwingt. Bovendien omvat bijdragen in maatschappelijke zin meer dan het informeren of beïnvloeden van uiteenlopende maatschappelijke publieken. Ook daar speelt de vraag naar verbinding een rol.

Anders gezegd: bijdragen staat in directe verbinding tot vraagstukken *en* in samenwerking met andere disciplines. In deze bundel proberen we juist dit punt bloot te leggen. Niet omdat we denken of menen dat de hele discipline radicaal anders moet worden, maar omdat we zien dat een deel evolueert. Illustratief zijn ook aanpalende debatten, bijvoorbeeld over *multidisciplinair* dan wel *interdisciplinair* dan wel *trans-disciplinair* werken (zie Raadschelders, 1999, 2010; Randma-Liiv & Connaughton, 2005; Eppel, 2017; Bergman-Rosamond, 2022). Die manieren van werken gaan over verbindingen maken tussen kennisgebieden, paradigma's en/of maatschappelijke partners en praktijken, waarbij kennis op nieuwe manieren is georganiseerd, stroomt, circuleert, en doorwerkt. In die zin is al langer duidelijk dat de bestuurskunde steeds meer multi- en interdisciplinair geworden is. Maar om voorbij Burawoy te komen en deze nieuwe realiteit te verhelderen, introduceren we twee nieuwe dimensies die inzicht geven in het terrein waarop er een verbinding gemaakt wordt en de wijze waarop dat gebeurt. We gebruiken die dimensies om vier typen bestuurskunde te onderscheiden, met meer of minder maatschappelijke nadruk. Dat doen we voor het gemak nogal strikt (lees: dichotoom) en dat zullen we in het laatste hoofdstuk verder nuanceren en dynamiseren.

De *eerste* dimensie heeft te maken met de vraag *waarop* bestuurskundigen zich verbinden. De bestuurskunde kan zich zowel kennisinhoudelijk als maatschappelijk verbinden. We kunnen ons verbinden met inhoudelijke gespecialiseerde disciplines als planologie, geografie, onderwijskunde, filosofie, biologie, natuurkunde, criminologie, informatica, *data science*, en ga zo maar door. Die wetenschappelijke disciplines kunnen meer of minder nabij voelen. Maar los daarvan is het de vraag of dat via theoretische noties en debatten loopt (in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen), of via maatschappelijke problemen, issues en casuïstiek (in relatie tot inhoudelijke en methodologische ontwikkelingen en paradigma's). Verbinding gaat daarbij niet enkel over de vraag hoe de bestuurskunde zich verbindt met andere disciplines, maar ook over de vraag tot welke disciplines we ons dan precies verhouden, welke keuzes we maken, en waarom we die verbindingen maken. De bestuurskunde kan een meer *academische oriëntatie* of meer *maatschappelijke oriëntatie* aan de dag leggen.

De *tweede* dimensie heeft te maken met de vraag *hoe* bestuurskundigen zich verbinden. In sommige gevallen gaat het om het inbrengen van aanvullende kennis. In andere gevallen kan een dergelijke rol onvoldoende zijn en gaat het om samen optrekken, intensief samenwerken en in gezamenlijkheid kennis ontwikkelen ten aanzien van een specifiek vraagstuk. Maar het kan ook gaan om een vraag waarin bestuurskundigen de toon zetten, voorlopers zijn, een thema agenderen of zelfs bijdragen om tot een (tijdelijke) oplossing te komen. Deze voorbeelden laten zien dat het niet alleen gaat om een inhoudelijke verbinding maar ook over de praktische organisatie van samenwerking. Schuiven we aan, trekken we er samen op uit, nodigen we andere discipline uit in eigen huis, of maken we zelf een oversteek? Kortom, de bestuurskunde kan meer volgend, samenwerkend of juist sturend te werk gaan, om maatschappelijk relevant te opereren.

Schema 1 Vier verbindingen met maatschappelijke vraagstukken

		Dimensie 2 Hoe?	
		Volgende rol	Sturende rol
Dimensie 1 Waarop?	Maatschappelijk gedreven	Type 1	Type 2
	Kennisinhoudelijk gedreven	Type 3	Type 4

Hoe, en in welke mate er op dit moment sprake is van verbinding weten we niet. Uitgaande van de dimensies in Schema 1 verwachten we dat bestuurskundigen zich op ten minste vier manieren kunnen verbinden om in meer of mindere mate maatschappelijk bij te dragen. Zij kunnen zich verbinden op een maatschappelijk vraagstuk en daarbij volgend (type 1) of sturend (type 2) zijn; of zij kunnen zich verbinden aan academische kennisvragen die leven binnen de wetenschap en daarin volgend (type 3) of juist sturend (type 4) zijn. In de komende hoofdstukken wordt duidelijk in hoeverre beide assen een bruikbaar kader bieden om de rol en betekenis van bestuurskundige kennis in relatie tot maatschappelijke vraagstukken en andere (alfa-, bèta- en gamma-)disciplines inzichtelijk te maken. Waar staan we eigenlijk als bestuurskundige discipline, als het gaat om dergelijke verbindingen? Daar gaat de rest van deze bundel over.

VRAAGSTUKKEN IN DEZE BUNDEL

Het identificeren van maatschappelijke vraagstukken lijkt een rechttoe rechtaan exercitie. Zeker wanneer het gaat om nijpende, in het oog springende kwesties. Denk bijvoorbeeld aan het klimaat, de woningnood of de opvang van vluchtelingen. We verwachten op dat moment iets van Europese, landelijke en regionale

overheden. Maar doorgaans is het identificeren van maatschappelijke vraagstukken een stuk minder eenvoudig. Wie bepaalt of bepalen of er sprake is van een maatschappelijk vraagstuk? En, wanneer ligt het in de rede dat overheden daadwerkelijk een bijdrage leveren?

Tabel 1 Maatschappelijke vraagstukken in deze bundel

Vraagstukken van planeet en klimaat		
2	Klimaatadaptatie	't Hart, Pot en Biesbroek
3	Duurzame landbouw	Termeer en Candel
4	Energietransitie	Van der Steen en Loorbach
Vraagstukken van mens en samenleving		
5	Armoedebestrijding	Ghorashi, Boersma en Azarhoosh
6	Migratie	Bokhorst, Bovens, Engbersen en Jennissen
7	Kansengelijkheid	Hooge, Waslander en Denessen
8	Georganiseerde misdaad	Tops, Van der Torre en Muller
Vraagstukken van werk, wonen en zorg		
9	Arbeidsmarkt	Van der Veen
10	Woningmarkt	Buitelaar, Schilder en Van der Staak
11	Zorgtoegankelijkheid	Bussemaker, Schmidt, Schalk, Vonk en Hoff
Vraagstukken van bestuur en technologie		
12	Democratische legitimiteit	Michels en Hendriks
13	Ontwerpen en uitvoeren	Van Gestel en Ter Haar
14	Vormgeven van technologie	Klievink en Meijer
15	Verhouden tot Europa	Mastenbroek en Van Keulen
16	Organiseren van continuïteit	Trappenburg

Voor deze bundel hebben we drie routes bewandeld om op systematische wijze zicht te krijgen op actuele vraagstukken. Ten *eerste* hebben we gekeken naar de mate waarin vraagstukken voorkomen in publieke debatten en documenten, waarbij het niet enkel over een vraagstuk als zodanig gaat (bijvoorbeeld klimaat of stikstof) maar over zulke vraagstukken in relatie tot politieke aspiraties (dat wil zeggen: regeerakkoorden), publieke wensen (dat wil zeggen: media) en toegepaste wetenschappelijke input (dat wil zeggen: WRR, planbureaus). Ten *tweede* hebben we een lijst met vraagstukken aan bestuurskundigen uit wetenschap en praktijk voorgelegd en hen gevraagd naar aanvullingen en aanscherpingen. Ten *derde* hebben we – grofweg – geïnventariseerd welke maatschappelijke vraagstukken verspreid over de Nederlandse universiteiten door bestuurskundigen worden opgepakt (zie Tabel 1). Natuurlijk zijn dit niet de enige relevante maatschappelijke vraagstukken van deze tijd, maar duidelijk is wel dat elk vraagstuk breed herkend

wordt, politiek-bestuurlijke prioriteit heeft en belegd is bij één of meerdere publieke actoren die het vraagstuk moeten verhelpen.

PLANEET EN KLIMAAT

De eerste serie vraagstukken is gerelateerd aan planeet en klimaat. In hoofdstuk 2 focussen 't Hart (UU/WRR), Pot (WUR) en Biesbroek (WUR) op *klimaatadaptatie*. Onze samenleving moet veranderen om minder kwetsbaar te zijn voor klimaatverandering en te profiteren van de kansen die een veranderend klimaat biedt. 't Hart et al. reflecteren vanuit een bestuurskundig perspectief op de manier waarop klimaatadaptatie in ons land wordt aangepakt en hoe de discipline heeft bijgedragen aan een issue dat normaliter wordt bestudeerd door hydrologen, milieukundigen, planologen, enzovoort.

In hoofdstuk 3 gaan Termeer (WUR) en Candel (WUR) in op de *verduurzaming van de landbouw*. De Nederlandse landbouw is lang gezien als een succesverhaal. Maar de negatieve effecten ervan zijn de laatste jaren ook zichtbaar geworden. Een toekomstbestendige landbouwsector vraagt om een nieuwe situatie met rendabele, bio-diverse boerenbedrijven die minder belastend zijn voor bodem, lucht en water. In dit hoofdstuk verkennen de auteurs hoe de overheid erin slaagt om betekenisvol te opereren in een situatie waarin betrokkenen geen gedeeld beeld hebben van bijvoorbeeld urgentie, snelheid en kansen van innovatie.

In hoofdstuk 4 gaan Van der Steen (NSOB/EUR) en Loorbach (EUR) in op de *energietransitie*. Met het ondertekenen van het Klimaatakkoord van Parijs heeft ons land zich gecommitteerd aan de vergaande reductie van CO₂ in 2030. Het tempo van de transitie is echter laag; de kans dat de doelen behaald worden is klein. Om die reden bekijken de auteurs de energietransitie in dit hoofdstuk als een sturingsvraagstuk. Ze gaan op zoek naar de dominante sturingsstrategie om te verkennen hoe die past bij de kenmerken van het vraagstuk op dit moment.

MENS EN SAMENLEVING

De tweede serie vraagstukken is gerelateerd aan mens en samenleving. In hoofdstuk 5 gaan Ghorarshi (VU), Boersma (VU) en Azarhoosh (Samen Vooruit) in op het *armoedevraagstuk*. Armoede heeft aanzienlijke gevolgen: zij vermindert kansen op een opleiding, zij beïnvloedt iemands woonsituatie en persoonlijke gezondheid. In dit hoofdstuk gebruiken Ghorarshi et al. de Amsterdamse aanpak van armoedebestrijding om te verduidelijken hoe verborgen machtsprocessen de integrale aanpak van maatschappelijke problemen belemmeren. De auteurs verkennen hoe bestuurskundigen kunnen bijdragen aan het accepteren (in plaats van wegedenieren) van meerstemmigheid en het werken in 'tussenruimtes'.

In hoofdstuk 6 focussen Bokhorst (UU/WRR), Bovens (UU/WRR), Engbersen (EUR/WRR) en Jennissen (WRR) op het al lang bestaande *migratievraagstuk*. Al vele millennia verplaatsen mensen zich van de ene plaats naar de andere. Migratie heeft zowel consequenties voor de migrerende mensen als voor de ontvangende samenleving – die bijvoorbeeld profiteert van nieuwe kennis of arbeidskrachten, maar ook ongemak kan ervaren van ‘meereizende’ culturen, opvattingen en gedrag. In dit hoofdstuk herpositioneren Bokhorst et al. migratie als een vraagstuk van ‘superdiversiteit’: als dé migrant niet meer bestaat, dan heeft dat consequenties voor de beleids- en onderzoeksagenda. De auteurs verkennen wat er nodig is en wat de bijdrage van de bestuurskunde kan zijn.

In hoofdstuk 7 gaan Hooge (TIAS/Onderwijsraad), Waslander (TIAS) en Denessen (RU) in op *kansengelijkheid* – met name in het onderwijs. De verschillen tussen kinderen met praktisch en theoretisch geschoolde ouders nemen toe. Leerlingen met praktisch geschoolde ouders krijgen andere schooladviezen, stromen vaker uit naar andere niveaus en hebben minder vaak toegang tot buitenschoolse begeleiding. Hooge et al. verkennen de implicaties van normativiteit op beleid en sturing, op het professioneel handelen van schoolleiders en leraren en op de rol en bijdrage van bestuurskundige onderzoekers. Ze verkennen wat er gebeurt als een normatief ideaal als kansengelijkheid omarmd wordt – is dat dan helder en onomstreden?

In hoofdstuk 8 zoomen Tops (TU), Van der Torre (Lokale Zaken) & Muller (UL) in op de *georganiseerde misdaad*. Deze heeft aanzienlijke consequenties voor de samenleving, zoals illegale activiteiten, verloedering van wijken en beïnvloeding van economische activiteit. Ook gaat zij gepaard met geweld, intimidaties en witwaspraktijken. In dit hoofdstuk bestuderen Tops et al. het vraagstuk vanuit een bestuurskundig perspectief: hoe heeft de aanpak ervan zich ontwikkeld, wie zijn er betrokken en wat is de bijdrage van de bestuurskunde geweest in het terugdringen ervan?

WERK, WONEN EN ZORG

De derde serie vraagstukken is gerelateerd aan werk, wonen en zorg. In hoofdstuk 9 gaat Van der Veen (EUR) in op de *arbeidsmarkt*. Nederland heeft een zeer grote arbeidsparticipatie, maar toch is onze arbeidsmarkt kwetsbaar. Het lage aantal gewerkte uren per medewerker, in combinatie met de grote aanwezigheid van tijdelijk werk en veel zelfstandigen verminderen bestaanszekerheid en vergroten armoede. Van der Veen beschrijft hoe het arbeidsmarkt vraagstuk is ontstaan, hoe de aanpak daarvan een brede invulling heeft gekregen, en hoe bestuurskundigen met aandacht voor rechtvaardigheid en responsiviteit kunnen bijdragen aan oplossingen.

In hoofdstuk 10 gaan Buitelaar (UU/PBL), Schilder (PBL) en Van der Staak (PBL) in op de *woningmarkt*. De woningmarkt piept en kraakt. Waar tien jaar geleden de huizen nog onder water stonden, lijkt er tegenwoordig geen betaalbare koop- of huurwoning te vinden. In dit hoofdstuk vliegen Buitelaar et al. de woningcrisis aan vanuit een bestuurskundige invalshoek. Hiermee verrijken ze het debat dat normaliter gevoerd wordt door welvaartseconomen. Ze laten zien hoe dit leidt tot andere aandachtspunten in het debat, zoals rechtvaardigheid. Ook verkennen ze hoe bestuurskundigen kunnen bijdragen aan deze herpositionering.

In hoofdstuk 11 focussen Bussemaker (UL/RVS), Schmidt (UL), Schalk (UL), Vonk (RVS) en Hoff (UU/RVS), op *zorgtoegankelijkheid*. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw horen we dat ons zorgstelsel onhoudbaar is. Te duur, te veel niet effectieve zorg, te weinig aandacht voor preventie. De zorg wordt met name door economen beschouwd als het koekoeksjong dat andere uitgaven verdringt. In dit hoofdstuk verrijken Bussemaker et al. het debat door het vraagstuk los te weken uit het strikt economische. Ze verkennen wat zo'n verbreding betekent voor betrokkenen die te maken krijgen met een veelvormigheid en gelaagdheid in publieke waarden.

BESTUUR EN TECHNOLOGIE

De laatste serie vraagstukken is gerelateerd aan besturing en technologie. Daarmee richten deze hoofdstukken zich meer naar 'binnen' en minder op de vraagstukken die zich vooral 'buiten' afspelen. Maar het blijft gaan over 'grote' vraagstukken, met veel maatschappelijke betekenis: het functioneren van de democratie, het samenspel tussen beleid en uitvoering, de rol van technologie, de invloed van Europa, en het waarborgen van (beleids)continuïteit.

In hoofdstuk 12 gaan Michels (UU) en Hendriks (TU) in op de *vitale democratie*. Legitimiteit voor het handelen door de overheid is cruciaal om iets voor elkaar te krijgen op de bovenstaande vraagstukken. In dit hoofdstuk bespreken Michels en Hendriks hoe er door verschillende partijen is gewerkt en gewerkt kan worden om de democratie te versterken.

In hoofdstuk 13 gaan Van Gestel (TIAS) en Ter Haar (voormalig topambtenaar en ex-ABD Topconsult) in op het *samenspel tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering*. De kloof tussen beleid en uitvoering staat al zeer lang op de agenda. Toch treden er als gevolg van de *disconnect* nog steeds zeer ernstige, soms zelfs ontwrichtende, problemen op. Denk alleen al aan de kinderopvangtoeslagaffaire. In dit hoofdstuk zoeken Van Gestel en Ter Haar naar de factoren die het samenspel in de weg zitten. Zij voorzien een duidelijke en belangrijke rol voor bestuurskundigen om beleid en uitvoering nadrukkelijker met elkaar te vervlechten.

In hoofdstuk 14 gaan Klievink (UL) en Meijer (UU) in op *digitalisering* en wat dat doet met de overheid in relatie tot anderen. De overgang van informatie naar een digitale vorm heeft grote gevolgen voor de werking van publieke organisaties. Data zelf verandert, maar digitalisering heeft ook gevolgen voor de werking van de overheid en de samenleving in het algemeen. In dit hoofdstuk reflecteren zij op de effecten van digitalisering voor het openbaar bestuur. Klievink en Meijer gaan voorbij aan techniek en hypes, en verkennen hoe bestuurskundigen kunnen bijdragen via het begrijpen, duiden en informeren van wat de digitalisering met de overheid doet.

In hoofdstuk 15 gaan Mastenbroek (RU) en Van Keulen (HHS) in op de *beïnvloeding en implementatie van EU-beleid*. Nederlands beleid en uitvoering worden steeds vaker beïnvloed door Europese afspraken. Die afspraken worden echter mede vormgegeven door Nederlandse actoren. Ook is er ruimte in de uitvoering om beleid te implementeren. In dit hoofdstuk verkennen Mastenbroek en Van Keulen hoe succesvol Nederlandse ambtenaren zijn tijdens de totstandkoming en implementatie van Europees beleid. Ook laten ze laten zien hoe de bestuurskunde kan bijdragen aan het effectiever Europees opereren van beleidsprofessionals.

In hoofdstuk 16 gaat Trappenburg (UU/UvH) in op het *organiseren van continuïteit*. De publieke sector is de afgelopen decennia geconfronteerd met een eindeloze reeks aan veranderingen. Het is discutabel of al die veranderingen hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Temeer nu we weten dat er vaak sprake is van een pendule die heen en weer beweegt. Van centralisatie naar decentralisatie en weer terug. Van de wijk naar centraal en weer terug. In dit hoofdstuk staat Trappenburg stil bij de verandergekte in het openbaar bestuur en wat we eraan kunnen doen.

RODE DRADEN IN DE HOOFDSTUKKEN EN BUNDEL

In elk van de hoofdstukken hebben de auteurs gewerkt aan de hand van een en dezelfde set van vijf vragen. Alle auteurs starten (1) met de presentatie en afbakening van een maatschappelijk vraagstuk. Zo wordt duidelijk hoe de bestuurskunde een maatschappelijk vraagstuk, zoals klimaatadaptatie, beziet. Vervolgens gaan de auteurs (2) nader in op de *governance* van het centraal gestelde vraagstuk. Hoe is de aanpak van het vraagstuk georganiseerd? Welke private, maatschappelijke en publieke actoren zijn erbij betrokken? Wie heeft welke rol en verantwoordelijkheid? Daarna verkennen zij (3) of en hoe bestuurskundige theorieën relevant zijn. Welke bestuurskundige concepten en/of inzichten zijn te verbinden aan het vraagstuk? Welke kennis is relevant voor bestuurskundigen die willen bijdragen? Aansluitend stellen de auteurs (4) vast wat de bestuurskundige bijdrage tot nu toe is geweest. Hoe is de bestuurskunde tot op heden bij het vraagstuk betrokken

geweest? Wat is de invloed op de huidige aanpak van het (multidisciplinaire) vraagstuk? Tot slot trekken de auteurs (5) lessen en geven zij aan wat we kunnen leren van de manieren waarop de bestuurskunde al dan niet gekoppeld is aan andere disciplines en praktijken. Hoe kunnen we de bestuurskunde in de toekomst organiseren om op dit vraagstuk een rol van betekenis te kunnen spelen? Wat zijn de mogelijkheden, kansen, uitdagingen of beperkingen van bestuurskundige kennis?

De keuze voor een enigszins vaste structuur faciliteert het ontwikkelen van overstijgende lessen in het slothoofdstuk. Daarin blikken we niet alleen terug, maar maken we op basis van onze analyse de balans op van de ‘maatschappelijke staat’ van de bestuurskunde. Immers, elk van de hoofdstukken geeft zicht op de wijze waarop en de mate waarin de bestuurskunde aanwezig en actief is in maatschappelijke velden. We krijgen zicht op overeenkomsten, verschillen en wellicht zelfs op onderliggende patronen in de verbindingen die bestuurskundigen al dan niet aangaan met wetenschappers uit andere disciplines. Deze analyse is vooral van betekenis in het licht van de jaren die voor ons liggen. Wat is er nodig om van betekenis te kunnen blijven? Welke mogelijkheden zijn er? Welke mogelijkheden kunnen we creëren? Wat vraagt dit van de discipline, van bestuurskundigen en van de opleiders van een nieuwe generatie bestuurskundigen?

REFERENTIES

- Alford, J., & Head, B.W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.
- Bergman-Rosamond, A., Gammeltoft-Hansen, T., Hamza, M., Hearn, J., Ramasar, V., & Rydstrom, H. (2022). The case for interdisciplinary crisis studies. *Global Discourse*, 12(3-4), 465-486.
- Bovens, M., Van der Meer, T., & Hooghe, M. (2016). De publieke rol van politicologen. *Res Publica*, 58(1).
- Braun, C., 't Hart, P., Fenger, M., Van der Veer, J., & Verhey, T. (2015). Quo vadis, Nederlandse Bestuurskunde? In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 7-12). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Burawoy, M. (2005). 2004 Presidential Address: For Public Sociology. *American Sociological Review*, 70(1), 4-28.
- De Jong, P., & Steur, B. (2009). De Vereniging voor Bestuurskunde: brug tussen theorie en praktijk. In P. de Jong, & B. Steur (Red.), *Brug tussen theorie en praktijk. Vereniging voor Bestuurskunde 1973-2008* (pp. 9-11). Den Haag: Vereniging voor Bestuurskunde.
- Denhardt, R.B. (1982). Public Administration: Sub-Field? Profession? Discipline? *The American Review of Public Administration*, 16(1), 15-21.
- Engbersen, G., Evers, A., De Graaf, B., 't Hart, P., Jansen, A., Jensen, L., Lucassen, L., & Prak, M. (2022). *Wetenschap met de ramen wijd open. Tien lessen voor wie impact wil maken*. Amsterdam: KNAW.
- Eppel, E. (2017). Complexity thinking in public administration's theories in-use. *Public Management Review*, 19(6), 845-861. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1235721>.
- Gadellaa, S., Curry, D., & Van de Walle, S. (2017). Hoe bestuurskundig is de bestuurskunde? In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 13-34). Den Haag: Boom bestuurskunde.

- Head, B.W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B.W. (2019). Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.
- Karré, P., Schillemans, T., Van der Steen, M., & Van der Wal, Z. (2017). Inleiding: bestuurskunde in en voor de 21e eeuw. In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 7-12). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Latour, B. (2004). Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern. *Critical Inquiry*, 30(2), 225-248. <https://doi.org/10.1086/421123>.
- McDonald III, B.D., Hall, J.L., O'Flynn, J., & Van Thiel, S. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*, 100(1), 59-71.
- Noordegraaf (2022). Maatschappelijke impact maken?! *Bestuurskunde* 31(2), 67-75.
- Noordegraaf-Eelens, L. (2022). *Zorgen voor onderwijs. De 'positive societal impact' van transformatief academisch onderwijs*. Oratie Erasmus University Rotterdam, 25 maart 2022.
- Posner, P. (2009). The pracademic: An agenda for re-engaging practitioners and academics. *Public Budgeting & Finance*, 29(1), 12-16.
- Raadschelders, J.C. (1999). A coherent framework for the study of public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 281-304.
- Raadschelders, J.C. (2010). Identity without boundaries: Public administration's canon(s) of integration. *Administration & Society*, 42(2), 131-159.
- Randma-Liiv, T., & Connaughton, B. (2005). Public Administration as a field of study: Divergence or convergence in the light of 'Europeanization'? *TRAMES: A Journal of the Humanities & Social Sciences*, 9(4).
- Ringeling, A. (2013). Reflections on the Distinctiveness of Public Administration as a Discipline. Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 6(2), 21.
- Roos, T. (2020). Maatschappelijk-vraagstuk. *Ensie*. www.ensie.nl/thomas-roos/maatschappelijk-vraagstuk.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskunde. In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 113-128). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 't Hart, P., & Belabas, W. (2022). Je bent wat je teweegbrengt. *Bestuurskunde*, 31(2), 54-66.
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315-337.
- Van Bueren, E. (2010). Bestuurskunde en bestuur: een verstoorde relatie? *Bestuurskunde*, 19(2), 82-85.
- Van der Meer, F., & Roborgh, R. (1993). *Ambtenaren in Nederland: Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijke apparaat*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Van Genugten, M.L., Honingh, M.E., & Trommel, W.A. (Red.) (2013). *Passie voor de publieke zaak*. Den Haag: Boom Lemma.
- Van Twist, M. (2009). Woord vooraf. In P. de Jong, & B. Steur (Red.), *Brug tussen theorie en praktijk. Vereniging voor Bestuurskunde 1973-2008* (pp. 7-8). Den Haag: Vereniging voor Bestuurskunde.
- Vogel, R., & Hattke, F. (2022). A Century of Public Administration: Travelling Through Time and Topics. *Public Administration*, 100(1), 17-40.

KLIMAATADAPTATIE: HOE LEGGEN WE ONZE OOGKLEPPEN AF?

Paul 't Hart, Wieke Pot en Robbert Biesbroek

INTRODUCTIE: EEN WAKE-UPCALL EN WAT ERVAN TERECHTKWAM

Het huidige Nederlandse landschap is het resultaat van een langdurige strijd tegen en later ook met het water. De Deltawerken in Nederland (waaronder de Oosterscheldekering) maakten van de Zeeuwse eilanden vasteland, de Afsluitdijk maakte het mogelijk een aanzienlijk deel van de voormalige Zuiderzee in te polderen, het Programma Ruimte voor de Rivier bracht een omslag van het werken tegen de natuur en water inperken en wegpompen, naar werken met de natuur en ruimte geven aan water. Op dit moment staan we aan de start om een nieuwe transitie van water en bodem leidend te maken in de ruimtelijke ordening van Nederland. We hebben voor het watermanagement een unieke vorm van bestuurlijke inrichting, met onze eeuwenoude waterschappen (weliswaar sterk verminderd in aantal door fusies, maar nog steeds het land afdekkend en de aangewezen autoriteit voor regionaal waterbeheer) en het Deltaprogramma dat sinds 2010 is opgestart met een eigen Deltacommissaris, Deltawet en een geormerkt budget van 1,5 miljard per jaar.

Het lijkt daarmee alsof Nederland al decennialang zijn antwoorden op de gevolgen van klimaatverandering paraat heeft. Dat is echter niet het hele verhaal. Het beeld over de effecten op de zeespiegel en extreem weer is nog steeds volop in beweging, maar lijkt te tenderen naar nog grotere problemen dan waarmee in het Deltaprogramma tot nog toe is gerekend (Haasnoot et al., 2020). Het wordt na de extreem droge zomers van 2018, 2019, 2020 en 2022 bovendien langzaamaan duidelijk dat we rekening moeten houden met meer dan alleen wateroverlast. We moeten ons ook voorbereiden op veelvuldiger perioden van extreme hitte en langdurige droogte. Langzaamaan raken we ervan doordrongen dat 'niet alles overal meer kan' (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020) en dat het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering zich niet enkel kan richten op de waterhuishouding maar ook implicaties heeft voor onder meer de volksgezondheid, biodiversiteit, woningvoorraad en stedelijke ontwikkeling (IPCC, 2022).

Het is belangrijk daarbij onderscheid te maken tussen klimaatmitigatie versus klimaatadaptatie. Klimaatmitigatie, het terugdringen van de broeikasgasuitstoot om klimaatverandering tegen te gaan, kent een langere geschiedenis en is al langer ingebed in een *multi-level governance*-regime van klimaatconferenties (de *Conferences of Parties*, kortweg COPs, van de Verenigde Naties), nationale emissiereductiedoelen, en een waaier aan beleidsinstrumenten en transitieprocessen. Er is veel op af te dingen en het heeft tot dusver maar een beperkt effect gehad op het afremmen van de opwarming van de aarde, maar het is bestuurskundig gezien een gekend type regime (Head, 2014; Hovi, Sprinz, Sælen & Underdal, 2016). Voor klimaatadaptatie – het voorbereid zijn op en kunnen omgaan met de gevolgen van de al optredende klimaatverandering – geldt dit in veel mindere mate.

Klimaatverandering is bestuurskundig gezien een schoolvoorbeeld van een sluipende én grensoverschrijdende crisis (Boin, 2019; Boin, Ekengren & Rhinard, 2020; Pot, Scherpenisse & 't Hart, 2022). Het sluipende karakter – het gaat om ontwikkelingen die zich over decennia en eeuwen voltrekken – heeft ervoor gezorgd dat er een zogeheten *policy controversy* (Schön & Rein, 1994) over is ontstaan: fundamentele verschillen van inzichten, waarden en belangen rond de aard en omvang van het vraagstuk, en de vraag in welke mate, hoe en op welke niveaus overheden naar voren moeten stappen om het collectieve mitigatie- en adaptatievermogen te vergroten en het beleids- en implementatietempo te versnellen. Als grensoverschrijdende crisis beperkt klimaatverandering het autonome handelingsvermogen van natiestaten en beleidssectoren en vraagt zij om multi-level en ontkokerde vormen van besturing (Biesbroek & Candel, 2020). Er zijn enorme geopolitieke, economische en sociale belangen in het geding. De strijd om het framen van de opgave en het aanjagen en tegenhouden van beleid wordt met allerlei middelen gespeeld. En we moeten in het nú beslissingen nemen die grote consequenties hebben voor toekomstige generaties.

Deze combinatie van kenmerken maakt klimaatverandering tot een *superwicked problem* (Head, 2022; Lazarus, 2008) dat bestaande bestuurlijke instituties – variërend van de VN tot het Huis van Thorbecke – zwaar op de proef stelt. Eenduidige en primair technische oplossingen, zoals destijds de Afsluitdijk en de Deltawerken dat waren in reactie op de gevaren vanuit de Wadden- en Noordzee, zijn niet mogelijk. Aanpassing aan klimaatverandering vergt een aanhoudende aanpak met een baaierd aan maatregelen die tezamen stad, regio en land leefbaar houden gegeven naar tijd, plaats en intensiteit onzekere klimaatimpacts zoals hitte, droogte, wateroverlast en zeespiegelstijging. En gegeven de manier waarop marktpartijen, politieke actoren en burgers deze klimaatimpacts percipiëren en erop gaan anticiperen en reageren. Er bestaan bovendien aanzienlijke lokale, regionale, sectorale en sociaal-demografische verschillen in hoe klimaatverandering neerslaat en in de

beschikbaarheid van de voor effectieve adaptatie benodigde sociale veerkracht en bestuurskracht.

In dit hoofdstuk reflecteren wij op de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van klimaatadaptatie in Nederland. Wij zullen betogen dat, gelet op de enormiteit van de klimaatrisico's die ons te wachten staan, adaptatie tot op heden een vraagstuk is gebleven dat met oogkleppen op is benaderd: het is op een beperkende en verkerde manier geframed en het is dientengevolge te gefragmenteerd aangepakt.

Eerst volgt een beknopte beschrijving van de manieren waarop klimaatverandering en de daaruit voortvloeiende adaptatieopgaven worden verbeeld in de belangrijkste beleidsdocumenten. Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van de bestuurlijke *governance* van het vraagstuk. Daarna reflecteren we kritisch op de bijdrage die de bestuurskunde tot nog toe aan het inzicht in dit vraagstuk heeft geleverd. Tot slot bespreken we enkele prioritaire onderzoeksthema's voor een bestuurskunde die de *governance* van klimaatadaptatie daadwerkelijk wil doorgronden en beleidsmakers wil voorzien van realistische handelingsperspectieven.

KLIMAATADAPTATIE EN BESTUURLIJKE VERBEELDINGSKRACHT

De commissie die de terroristische aanvallen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 onderzocht, concludeerde dat deze aanvallen mede hadden kunnen plaatsvinden omdat er binnen de Amerikaanse overheid sprake was van wat de commissie een *crisis of imagination* noemde: een gebrek aan verbeeldingskracht. We mogen hopen dat als een volgende generatie bestuurskundigen over vijftientwintig of vijftig jaar de balans van de Nederlandse omgang met klimaatverandering opmaakt, zij niet tot een vergelijkbare conclusie gaat komen. Aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering vergt lastige keuzes, bijvoorbeeld waar te bouwen of te investeren (en waar dus niet), welke verantwoordelijkheid door welke partij voor preventie en schades kan worden gedragen, welk risico we maatschappelijk verantwoord vinden, en welke mate van adaptatie we nodig achten, gelet op de ontwikkeling van klimaatrisico's en van de (verdeling van) kosten en baten, nu en in de komende decennia. Dit zijn per definitie politieke keuzes met potentieel verregaande consequenties. Je zou daarom verwachten dat de bestuurlijke aandacht voor het vraagstuk groot en structureel van aard is.

Maar dan moet je het vraagstuk wel eerst willen zien, benoemen en prioriteren voor wat het waard is. Daar zijn we in Nederland nog maar matig toe in staat gebleken. Klimaatadaptatie is in Nederland lange tijd eerst en vooral als een kwestie van 'waterveiligheid' geframed. Dat is in Nederland natuurlijk *the devil we know*. Het appelleert aan een angst die in ons historisch-culturele DNA zit, maar ook aan een nationale trots dat wij de dreiging van water – dat ook onze levensader is – het

hoofd hebben weten te bieden (Jensen, 2022). Mede daardoor is het kort na de eeuwwisseling mogelijk gebleken brede politieke steun te verwerven voor een separaat Deltaprogramma (vanaf 2010) met een eigen Deltafonds dat lange termijn financiële middelen alloceert.

Dit frame werd gevoed door de dubbele wake-upcall van twee overstromingen in 1993/1995 die binnen de watersector een katalyserende werking hebben gehad. Er gingen als gevolg daarvan volgens goed Nederlands gebruik spaden de grond in, maar er werd ook 'omgedacht' en ruimte gecreëerd voor de tijdelijke opslag van piekhoeveelheden water. Dat leidde tot het programma 'Ruimte voor de Rivier' dat uitgroeide tot een internationaal bewonderd beleidssucces (Van Buuren, 2019). In het Nationale Waterplan (2009, 2015, 2021) werden ook de richtinggevende Deltabeslissingen uit 2015 en 2021 opgenomen, waarmee adaptatieopgaven zoals waterveiligheid en behoud van de zoetwatervoorziening een plek in de planvorming hebben gekregen. De focus van het probleemframe rond klimaatadaptatie bleef zo op water, al werd in de zoektocht naar oplossingen het eeuwenoude paradigma van 'water tegenhouden' aangevuld met innovatieve benaderingen.

Het kostte echter aanmerkelijk meer moeite om klimaatadaptatie te *reframen* als een veelvoudige uitdaging die ver voorbij alleen het waterbeheer gaat (vgl. Schon & Rein, 1994). Het Nederlandse klimaatadaptatiebeleid heeft weinig handvaten opgeleverd om de volle range aan klimaatrisico's die ons land loopt op een meer integrale manier te duiden en handelingsperspectieven te bieden die recht doen aan de diepe onzekerheden – inclusief *low-probability, high-impact case scenario's* – die gepaard gaan met klimaatverandering. Adaptatie wordt veelal voorgesteld als een opgave die door middel van goede modellen over toekomstige klimaatimpacts en daarop afgestemde technische en ruimtelijke ingrepen kan worden opgelost. Dat is geruststellend, maar ook beperkend, en gaat voorbij aan het veelomvattende, ongewisse en inherent politieke – want geladen met waarden, belangen, schaarste en (her)verdelingsvragen – karakter van de uitdagingen waarvoor klimaatverandering Nederland plaatst.

De in 2007 gepubliceerde eerste Nationale Klimaatadaptatiestrategie leidde buiten het waterdomein (waar wel grote vorderingen werden gemaakt, met in 2008 het advies voor de vorming van een Deltaprogramma en sinds 2010 een jaarlijks Deltaprogramma met Deltacommissaris en Deltafonds, ondersteund door een Deltawet vanaf 2012) gedurende de eerste kabinetten-Rutte nauwelijks tot concrete acties. Pas rond de opmaat naar de tweede versie ervan (gepubliceerd in 2017) kwam er op rijksniveau beweging (Biesbroek & Candel 2020). Er vindt sinds een jaar of tien schoorvoetend enige *mainstreaming* van klimaatadaptatie (integratie in reguliere beleidskaders in andere sectoren) plaats (Van Buuren, Driessen, Teisman & Van Rijswijk, 2014). Zo heeft het Rijk met het oog op de komst van de nieuwe Omge-

vingswet een Nationale Omgevingsvisie opgesteld in 2020 die contouren schetst voor de inrichting van de fysieke leefomgeving en voor het omgaan met toekomstige uitdagingen, waaronder ook de gevolgen van klimaatverandering. Daarnaast maakte het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een Nationaal Hitteplan (2007, 2015) waarin de alarmering en verantwoordelijkheidsverdeling bij periodes van grote en langdurige hitte worden geregeld.

Tabel 1 geeft een beknopt overzicht van de ontwikkeling van nationale beleidsinitiatieven op het gebied van klimaatadaptatie en hoe daarin de verschillende klimaateffecten en adaptatieopgaven worden geframed. Wat opvalt is hoe groot de verschillen in probleemanalyse en focus tussen de plannen zijn. In de Nationale Klimaatadaptatiestrategie van 2007 wordt de bestuurlijke opgave gekarakteriseerd als holistische, ruimtelijke opgave en het 'strategisch omgaan met onzekerheden'. Bij de hitteplannen ligt de focus vanzelfsprekend op hitte en wordt dit primair bezien als een 'gezondheidsrisico'. In de beide Deltaprogramma's rond klimaatadaptatie en de twee nationale waterplannen/programma's uit 2016 en 2022 vormen vooral droogte, overstromingen en wateroverlast de risicocatalogus. Dit zijn ook de 'primaire risico's' voor de klimaatstresstesten die lokale overheden moeten uitvoeren. De nationale waterplannen focussen op waterkwaliteit, zoetwater en waterveiligheid. In 2016 neemt klimaatadaptatie daarin een zeer bescheiden plek in, pas in 2022 krijgt het een apart hoofdstuk toebedeeld. In de Nationale Omgevingsvisie (2020) daarentegen krijgt 'ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie' juist weer prioriteit.

Hoe ver wordt eigenlijk vooruitgekeken in de Nederlandse beleidsplannen (Pot, Dewulf, Biesbroek, Vlist & Termeer, 2018; Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2018)? Tabel 1 geeft de tijdshorizonten en toekomstbeelden per beleidsplan weer. Ook daar valt het gezwabber tussen de verschillende plandocumenten op. In de eerste nationale adaptatiestrategie is sprake van vooruitkijken over een periode van (ruim) honderd jaar tot 2100, deze horizon blijft gelijk met de NAS die in 2016 wordt gepubliceerd. Met de ontwikkeling van de Deltabeslissing en het Deltaplan ruimtelijke adaptatie wordt vooral het doel 'klimaatbestendig en water-robuust in 2050' dominant. Voorts valt op dat de KNMI-klimaatscenario's een belangrijk uitgangspunt vormen voor toekomstverkenningen en Deltascenario's. In de Deltascenario's zijn deze gecombineerd met sociaal-economische verkenningen van Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau.

Tabel 1 Sturen op klimaatadaptatie: focus, framing en tijdshorizonnen binnen een selectie van de belangrijkste nationale beleidsplannen (tot juli 2022)

Jaar	Beleidsplan	Inhoudelijke accenten
2007	Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)	Focus: zeespiegelstijging, stormen/neerslag/extreem weer en wateroverlast, overstromingen (afvoeren rivieren), bodemdaling, watertekort en verzilting, temperatuurstijging en plagen, hittestress, biodiversiteit, verstedelijking Frame: omgaan met onzekerheden Tijdshorizon: 2100, klimaatscenario's KNMI
2007	Nationaal Hitteplan	Focus: aanhoudende hitte Frame: gezondheidsrisico Tijdshorizon: geen
2009	Nationaal waterplan 2009-2015	Focus: bodemdaling, zeespiegelstijging 2200, temperatuurstijging 2050, neerslag, waterkwaliteit, rivierafvoeren en overstromingen 2100 Frame: risicobenadering ('meerlaagsveiligheid'), onderbouwd via klimaatscenario's KNMI, Welzijn en Leefomgeving scenario's van Planbureaus
2010	Start Deltaprogramma, eerste Deltaprogramma 2011	Focus: beschermen tegen hoogwater en zorgen voor voldoende zoetwater Tijdshorizon: 2100, combinatie van toekomstscenario's: KNMI klimaatscenario's (dan nog 2006, herijking 2013) en WLO-scenario's over de sociaaleconomische en demografische ontwikkeling van de Planbureaus
2015	Start Deltabeslissingen, Deltaprogramma 2015	Focus: beschermen tegen hoogwater en zorgen voor voldoende zoetwater Tijdshorizon: 2100, eigen Deltascenario's: vier scenario's waarin klimaatontwikkeling en sociaaleconomische ontwikkeling zijn gecombineerd, gemaakt door Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau, KNMI, WUR o.l.v. Deltares
2015	Nationaal Hitteplan	Focus: aanhoudende hitte Frame: gezondheidsrisico Tijdshorizon: geen
2016	Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)	Focus: overstroming, wateroverlast, uitval ICT/infra, hitte, epidemie/allergie/lyme, politieke conflicten, weersextremen en stormschade, natuurbranden en droogte, biodiversiteit (soorten en habitats), droogte/verdroging, bodemdaling, zeespiegelstijging, waterkwaliteit, teelten Frame: klimaatrisico's (probabiliteit = impact) Tijdshorizon: 2020 en 2100 (op basis van KNMI-scenario's 2014)

Jaar	Beleidsplan	Inhoudelijke accenten
2016	Nationaal waterplan 2016-2021	Focus: droogte, wateroverlast/extremere neerslag, overstromingen, hitte, zeespiegelstijging tot 2050-2085, bodemdaling Frame: kansen en bedreigingen ('meekoppelkansen'), onderbouwd door KNMI-klimaatscenario's en Rijkswisies zoals de Internationale Waterambitie Tijdshorizon: 2021
2017	Deltaplan ruimtelijke adaptatie 2015-2020 (ingegaan per 2018)	Focus: hitte, droogte, overstroming, wateroverlast Frame: risicobenadering
2018	Bestuursakkoord klimaatadaptatie van rijk, gemeenten, provincies en waterschappen	Focus: uitvoering Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie, met belangrijkste klimaatimpacts van droogte, wateroverlast/extreme neerslag, overstromingen, hitte Frame: risico en kwetsbaarheid Tijdshorizon: 2050 klimaatbestendig en waterrobuust
2020	Nationale Omgevingsvisie (NOVI)	Focus: klimaatverandering, extreme weersomstandigheden, circulariteit, zeespiegelstijging, hitte, droogte, wateroverlast, energietransitie, COVID-19, stikstof Frame: 'een klimaatbestendige inrichting in 2050', onderbouwd via klimaat-neutrale energiescenario's EZK; scenario's voor integrale infrastructuurverkenning 2030-2050 Tijdshorizon: 2050
2021	Zes-jaarlijkse herijking voor Deltabeslissingen voor periode 2022-2027 (Deltaprogramma 2021)	Focus: hitte, droogte, overstromingsrisico, wateroverlast, zoetwater en waterbeschikbaarheid Frame: veiligheidsrisico's en 'onzekerheden', respectievelijk 'klimaatbestendig en water robuust in 2050', weerbaar tegen zoetwatertekort in 2050, beschermingskans 10^{-5} voor iedereen achter een primaire kering in 2050 Tijdshorizon: 2050 en 2100, KNMI-scenario's 2014, extreme scenario's voor droogte en zeespiegelstijging, sociaaleconomische groeiscenario's Planbureau (WLO), PBL ruimtelijke verkenning 2022, nieuwe deltasenario's voor 2050 en 2100
2022	Nationaal Water Programma 2022-2027	Focus: wateroverlast/extremere neerslag, hitte, droogte en overstromingen Frame: 'opgaven' (van waterveiligheid, bevaarbaarheid, waterkwaliteit en natuur, beschikbaarheid zoetwater en klimaatadaptatie), respectievelijk 'klimaatbestendig en water robuust in 2050' Tijdshorizon: 2027 (2050)

Het onvervulde verlangen naar integraliteit

Waar zijn de beleidsresponses op een sluipende, grensoverschrijdende crisis die zich gaandeweg ‘overall’ in NL manifesteert nu eigenlijk belegd? Met het sturen op een navenant grensoverschrijdende en samenhangende aanpak van de baaierd aan adaptatieopgaven die het gevolg zijn van klimaatgevolgen zijn in Nederland slechts beperkt vorderingen gemaakt. Binnen het waterdomein programmeert en katalyseert het Deltacommissariaat een integrale benadering; maar paradoxaal genoeg kan juist daarom onterecht te indruk ontstaan dat daarmee de *hele* adaptatieopgave bestuurlijk ‘belegd’ is – quod non.

In de bestuurskundige literatuur wordt bepleit om klimaatadaptatie integraal op te pakken (Biesbroek & Candel, 2020; Massey, Biesbroek, Huitema & Jordan, 2014). Veel genoemde argumenten voor integraliteit zijn:

- te voorkomen dat ander beleid klimaatadaptatie tegenwerkt;
- ander beleid zodanig vorm te geven zodat het rendement van klimaatadaptatie-inspanningen wordt vergroot (‘meekoppelen’ (De Gooyert & De Coninck, 2021));
- inzichtelijk te maken waar de grootste kansen liggen om maatschappelijke meerwaarde te creëren;
- tijd- en kostenefficiëntie te vergroten;
- maladaptieve maatregelen of het verplaatsen van klimaatrisico’s in tijd, sector en ruimte zo veel mogelijk te vermijden.

De paradox in de Nederlandse beleidspraktijk is echter dat klimaat effecten zo veelomvattend zijn dat zij bestuurlijk gezien een *many hands* probleem creëren: ze raken aan vele beleidsterreinen en bestuurlijke portefeuilles, en worden daardoor, als je niet oppast, voor niemand écht een hoofdzaak. Velen doen wat, maar niemand is in de positie om samenhang en synergie te bevorderen tussen de vele klimaatgerelateerde en domeinoverstijgende opgaven.

Dat is ook in Nederland het geval. Het bleek moeilijk om ook buiten het domein van de waterhuishouding en de landinrichting passende aandacht te geven aan klimaatadaptatie. Beleidspapier, bestuurlijke intentieverklaringen en akkoorden waren er wel, maar de ‘dekkendheid’, samenhang en concrete uitvoering van de plannen lieten te wensen over. Massey et al. (2015) constateerden ruim vijf jaar geleden nog dat Nederland een bescheiden middenmoot-positie binnen de EU-lidstaten innam bij de ontwikkeling van een min of meer coherente ‘beleidssector’ (*policy field*) op het gebied van klimaatadaptatie.

Een sectorgewijze sturingsarchitectuur past echter niet goed op een holistische opgave zoals klimaatadaptatie, zoals de Algemene Rekenkamer al in 2012 conclu-

deerde. Ook het recente IPCC-rapport (2022) signaleert een duidelijk 'implementatie-gat' tussen beoogde plannen en maatregelen die zijn of worden uitgevoerd. De omgang met droogte lijkt bijvoorbeeld een ondergesneeuwd probleem dat we na droge zomers liefst weer vergeten zonder dat dat leidt tot concrete en grootschalige veranderingen (Witte et al., 2020). Voorzichtig hoopgevend zijn de nieuwe ambities van het huidige kabinet om water en bodem daadwerkelijk sturend te maken en zodoende ook waterpeilen te verhogen. Daarnaast zijn er sectoren die nog beperkt hebben nagedacht over toekomstige risico's, zoals de gezondheidszorg (toenemende kans op infectieziekten, mentale klachten, fysieke uitputting door hitte), infrastructuur (schade aan spoorwegen en energienet), defensie (extreme weersomstandigheden tijdens missies elders, of inzet in Nederland door extreme gebeurtenissen), en toerisme en cultuur (schade aan cultureel erfgoed) (IPCC, 2022).

De controverses rond klimaatmitigatie eisen bovendien al decennialang meer politiek-bestuurlijke en media-energie op, en werken aldus als een soort *decoy phenomenon* (aandacht-afleider) voor de potentieel omineuze maar 'nu even minder urgente' adaptatie-uitdagingen (vergelijk Turner & Pidgeon, 1997). Dat is enerzijds te begrijpen aangezien het reduceren van emissies de klimaatgevolgen doet beperken. Minder gevolgen vergen minder (ingrijpende) adaptatiemaatregelen. Zeker in de beginjaren werd adaptatie stelselmatig vermeden in politieke arena's, deels om de indruk te voorkomen dat mitigatiedoelstellingen niet zullen worden gehaald en ingrijpende adaptatiemaatregelen dus noodzakelijk worden. Dat *decoy-effect* duurt tot op heden voort: klimaatmitigatie blijft de politieke discussies domineren: de 'klimaatwet' (2019), het 'klimaatplan' (2020) en het voorgestelde 'beleidsprogramma klimaat' (juni 2022) richten zich exclusief op mitigatie.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden rondom adaptatie op nationaal niveau heeft dus het karakter van bestuurlijk *patchwork*. Klimaatadaptatie werd lang allereerst gezien als een water-opgave en is daarom op nationaal niveau belegd bij het ministerie van Infrastructuur en Water. Internationale klimaatadaptatie – vooral de financiering daarvan – is gedeeld tussen het ministerie van Buitenlandse zaken (klimaat en ontwikkelingshulp) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (vooral de mitigatiekant). In de afgelopen vijftien jaar bleken interdepartementale overlegstructuren waarbij sleutelministeries betrokken waren om integraliteit te waarborgen slecht opgewassen tegen de combinatie van wisselende politieke prioritering door opeenvolgende kabinetten, variabele bestuurlijke daadkracht en leiderschap, beperkte financiële middelen, en beleidsconcurrentie tussen ministeries. Met name tussen 2010 en 2015 verzwakte de interdepartementale afstemming rondom klimaatadaptatie.

Sinds de start van de discussies over klimaatadaptatie begin 2005 is er een verlangen naar 'integraliteit', toen de motie Lemstra (maart 2005) het belang van het afwegen van klimaatgevolgen voor lange termijn investeringsbeslissingen op de politieke agenda plaatste. Bij het opstellen van de eerste Nationale Klimaatadaptatie Strategie (2007) en uitvoeringsagenda (2009) lag de coördinatie bij het ministerie van VROM, vanuit de gedachte dat klimaatadaptatie integrale en ruimtelijke afwegingen vergde.

Dat momentum hield geen stand. In de jaren erna werd in de Haagse beleidsdiscussie klimaatadaptatie echter steeds meer ingesnoerd tot een opgave voor het waterveld. Nadat de commissie-Veerman in 2008 de adaptatieopgave binnen het waterbeheer stevig had geagendeerd kwam er in 2010 een nieuw Deltaprogramma tot stand, dat werd gefaciliteerd door een nationale Deltacommissaris en uitgerust met een Deltafonds en dat vanaf 2012 geïnstitutionaliseerd raakte met de Deltawet.

Het Deltaprogramma richtte zich binnen het waterdomein in eerste instantie vooral op het nemen van concrete adaptatiemaatregelen ten behoeve van de kernthema's zoetwater, waterkwaliteit en waterveiligheid, met de daarbij horende Deltabeslissingen (Bloemen, Van der Steen & Van der Wal, 2019, zie Tabel 1). Er werd geïnvesteerd in kennisontwikkeling zoals het Kennis voor Klimaatprogramma. In 2015 volgde een Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie dat vanaf 2018 in uitvoering ging met het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie met aandacht voor de bredere klimaatadaptatie-opgave en benodigde ruimtelijke maatregelen die lokale overheden zouden moeten treffen om met hitte, droogte, wateroverlast en overstromingen om te gaan.

Er was ondertussen bestuurlijk minder aandacht voor andere risico's die in de toekomst waarschijnlijk zullen toenemen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2019) en het IPCC (2022) tekenden aan dat er meer aandacht moet zijn voor klimaat effecten als infectieziekten, bosbranden, kwetsbare productieketens, het verlies aan biodiversiteit en migratiestromen van 'klimaatvluchtelingen'. Mede onder druk van de nieuwe EU-adaptatiestrategie uit 2013 (waarin lidstaten dringend werd verzocht een overkoepelende 'nationale adaptatiestrategie' te ontwikkelen) en een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over het gebrek aan integraliteit, poogde het systeem zich te herpakken.

In 2016 werd weliswaar gestart met een nieuwe Nationale Adaptatie Strategie (NAS) waarbij verschillende ministeries en maatschappelijke partijen betrokken zijn, maar na het verschijnen van de uitvoeringsagenda NAS (2018-2019) bleef het echter lang stil terwijl er in Brussel naar geld werd gezocht om de plannen te realiseren. Dat had enig succes: eind 2021 ontving een consortium van 22 partijen een subsidie van tien miljoen om het uitvoeringsprogramma te realiseren (LIFE-IP

NAS). Een van de vier centrale pijlers van het voorstel betreft het versterken van integraliteit in afwegingen en besluitvorming.

Feit is wel dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondertussen nog steeds het coördinatiepunt voor de uitvoering van de NAS is gebleven. Internationale klimaatadaptatie, vooral de klimaatfinanciering, is nog steeds gedeeld tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken (klimaat en ontwikkelingshulp) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Invulling van nationale programma's zoals het Deltaprogramma vindt plaats op regionale schaal, waarbij de waterschappen maar ook Rijkswaterstaat belangrijke spelers zijn. Binnen kleinere gemeenten is de klimaatadaptatie opgave vaak belegd bij een of twee individuen met beperkte middelen tot hun beschikking om adaptatie te integreren. Al met al moest het kabinet-Rutte IV eind mei 2022 nog concluderen dat: '[...] op dit moment [...] de gestelde beleidsintegratie in Nederland nog niet op alle terreinen voldoende [is] verankerd' (Jetten, 2022). Tegelijkertijd zijn er in de loop van 2022 beleidsinitiatieven gestart die kansen bieden om adaptatie te integreren in ruimtelijke ordening en woningbouw. Het gaat dan in het bijzonder om het nieuwe kabinetsprogramma 'Water en bodem sturend' dat – onder meer – voorziet in een verhoging van waterpeilen (november 2022) en de ontwikkelingen richting een landelijke maatlat voor klimaatadaptatieve nieuwbouw vanuit de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Water en Landbouw, Natuur en Voedsel wordt ontwikkeld (juni 2022). Beter laat dan nooit, mits het de betrokken ministeries en overheden lukt om ook daadwerkelijk samen 'meters te gaan maken'.

Bestuurskundig onderzoek wijst op verschillende routes om de beleidsintegratie van adaptatie verder te versterken. Veel genoemde alternatieven zijn: (a) tijdelijke en permanente interdepartementale werkgroepen en overleggen op hoog niveau instellen en armslag geven, zoals in Duitsland; (b) het gehele klimaatdossier onderbrengen bij de regeringsleider, zoals in de VS tijdens de regeerperiode van president Obama; of (c) het juridisch verankeren van de implementatie van klimaatdoelen en het volhardend evalueren van de gemaakte voortgang per ministerie of departement, zoals in het Verenigd Koninkrijk (Ligtvoet et al., 2021).

Tot op heden is geen van die drie oplossingsrichtingen in Nederland beproefd. De minister-president en het ministerie van Algemene Zaken voelen er traditioneel niets voor om departement-overstijgende onderwerpen tot chefsache te maken. Liever zoekt men het in thematische onderraden van de ministerraad en ambtelijke voorportalen, waar een *creeping crisis* zoals klimaatadaptatie ('best belangrijk') bij gebrek aan onmiddellijke urgentie – en gegeven het feit dat er toch vooral beperkingen, leed en kosten verdeeld moeten gaan worden – gemakkelijk kan vastlopen in een *holding pattern* van bureau- en coalitiepolitiek schaduwboxen over wie wat

wanneer moet doen, laten en betalen. Ook het systematisch monitoren en evalueren – een belangrijke voorwaarde om tijdig bij te sturen – laat veel te wensen over. Belangrijke aanjagers en waakhonden die daaraan kunnen bijdragen, zoals de Algemene Rekenkamer, hebben het adaptatiebeleid slechts sporadisch in het vizier.

KLIMAATADAPTATIE EN BESTUURSKUNDE: VAN MARGE NAAR MAINSTREAM?

Bestuurskundigen – althans, als we daar ook beleidswetenschappers en sectoraal (water, milieu) georiënteerde *governance*-onderzoekers toe rekenen – hebben de afgelopen vijftien jaar in beeld weten te brengen wat de voornaamste opgaven zijn in het besturen van klimaatverandering en het faciliteren van adaptief vermogen binnen natuur, samenleving en openbaar bestuur. Termeer et al. (2017) vatten ze als volgt samen:

- Gezaghebbend inzicht bieden in wat klimaatverandering waar ‘doet’: wat gaat dit waar, wanneer en voor wie en wat betekenen?
- Framing van het vraagstuk: hoe mobiliseer je aandacht en commitment om te anticiperen en reageren op zo’n traag, ongrijpbaar en onzeker fenomeen?
- Matching van schaalniveaus van problemen en oplossingen: wie moeten wat doen?
- Keuze van beleidsinstrumenten: hoe kunnen we optimaal prikkelen om tot de benodigde gedragsverandering en samenwerking te komen?
- Timing van sturingsinterventies: wat moet je nu, straks en later regelen en doen?
- Coördinatie van sectorale inspanningen: hoe zorgen we dat de vele gezagen, professies, sectoren, geldpotten, en sturingslogica’s die moeten optellen tot effectieve klimaatadaptatie met elkaar verbonden zijn?
- Vormgeving van verbindend, faciliterend en strategisch leiderschap: wie moeten naar voren stappen om vorm, tempo en legitimiteit aan de benodigde collectieve actie te geven?

Er bestaat inmiddels geen gebrek aan conceptuele modellen, strategische raamwerken en dilemma-inventarisaties ten behoeve van het ontwerpen, besturen, beschrijven, verklaren en evalueren van klimaatadaptatie-inspanningen (Ford et al., 2015; Gupta et al., 2010; Massey et al., 2015; Runhaar, Mees, Wardekker, Van der Sluijs & Driessen, 2012; Termeer et al., 2017). Een belangrijke impuls voor het onderzoek naar de besturing van klimaatadaptatie bood het programma ‘Kennis voor Klimaat’ (2010-2014), waarbinnen een speciaal ‘*Governance*-programma’ werd getrokken door een bestuurskundig consortium dat vijf universiteiten omvatte, inclusief een reeks promovendi en postdoc posities.

Deze brede aanzet heeft sindsdien binnen ons vakgebied echter geen hiermee vergelijkbaar vervolg gekregen. Bestuurskundig onderzoek naar klimaatadaptatie wordt in Nederland meestal uitgevoerd door individuele onderzoekers die dan zijn ingebed in interdisciplinaire teams, met bijvoorbeeld milieukundigen, planologen en hydrologen. De resultaten van dit werk worden grotendeels buiten de bestuurskundige mainstream gepubliceerd, in tijdschriften zoals *Global Environmental Change*, *Climate Change*, *Water Policy*, *Environmental Policy and Governance*. Klimaat-governance experts zijn relatief zelden te vinden op bestuurskundige conferenties als EGPA, PMRC of IRSPM. Op klimaatadaptatie conferenties, zoals de tweejaarlijkse *European Climate Change Adaptation Conference* en *Adaptation Futures*, zijn bestuurskundigen op de vingers van twee handen te tellen. Dat moet, net als het adaptatiebeleid zelf, beter.

Onderzoek naar de *governance* van klimaatadaptatie – zowel als casus sui generis als onderdeel van vergelijkend en typologisch onderzoek naar de bestuurlijke omgang met sluipende en transnationale crises, (*super*)wicked problems en intergenerationele vraagstukken – moet wat ons betreft beter gesitueerd in de kern van het bestuurskundig vakgebied. Het moet meer samenhang en massa krijgen. Ondanks eerdere signalering (Driessen et al., 2009; Teisman & Nooteboom 2009) heeft de bestuurskunde als discipline tot nog toe maar in relatief beperkte mate bijgedragen aan het doorgronden van hoe en met welke impact met bovengenoemde uitdagingen wordt omgegaan. Het bestaande onderzoek is primair verricht vanuit een *governance*-perspectief – adaptief, netwerk, *collaborative*, polycentrisch – waarbij de aanname is dat door de complexiteit van het vraagstuk een veelheid aan (maatschappelijke) actoren op de juiste manier moet worden betrokken om tot oplossingen te komen. Empirisch-beschrijvend en verklarend onderzoek in deze traditie is bovendien relatief schaars; de meeste studies zijn gewijd aan het uiteenzetten van gewenste uitkomsten – duurzaamheid, veerkracht, robuustheid, adaptiviteit – en het stipuleren van *governance*-strategieën (vaak op hoog abstractieniveau) die deze uitkomsten dichterbij moeten brengen (Dewulf & Termeer, 2015; Fazey et al., 2015; Van den Brink, Meijerink, Termeer & Gupta, 2014).

We weten daarom nog betrekkelijk weinig over hoe klimaatadaptatie in Nederland daadwerkelijk wordt aangestuurd en waarom; hoe erover wordt besloten en op basis waarvan; hoe adaptatie op regionaal, lokaal en wijkniveau in de praktijk vorm krijgt; in welke mate dat alles ook effecten sorteert; en hoe we deze effecten moet beoordelen. Er ligt enig empirisch onderzoek, bijvoorbeeld over de rol van waterschappen en gemeenten (Van den Brink et al., 2014), van beleidsentrepreneurs (Boasson & Huitema, 2017; Meijerink & Stiller, 2013) en over ervaringen met bewonersparticipatie in adaptatiebeleid (Uittenbroek, Mees, Hegger & Driessen, 2019). Maar overall heeft het vakgebied – dertien jaar nadat Driessen et al. (2009)

een doordachte bestuurskundige onderzoeksagenda naar adaptatie-*governance* aan ons voorhielden – de handschoen slechts beperkt opgepakt.

Er ligt dus, met andere woorden, een enorm terrein braak, dat vraagt om inzet van andere bestuurskundige invalshoeken dan bovengenoemde sectorale respectievelijk generieke *governance*-benaderingen. Er is een aantal routes voor toekomstig bestuurskundig onderzoek naar klimaatadaptatie.

Allereerst, klimaatadaptatie als case: klimaatadaptatie vormt voor bestuurskundigen een casuïstiek par excellence (een *case in point*) om maatschappelijke opgaven te adresseren die voortvloeien uit de complexe, grenzeloze systemen die onze manier van leven mogelijk maken, en overheden te adviseren over mogelijke handelingsperspectieven. Een voorbeeld hiervan zijn de domino-gevolgen van klimaatverandering die steeds duidelijker zichtbaar worden: bijvoorbeeld verlies van landbouwopbrengsten in Azië of Afrika door droogte hebben lokale gevolgen zoals voedselschaarste, inkomensverlies, en hittestress, maar kunnen ook grote gevolgen hebben voor Nederland, bijvoorbeeld in het aanleveren van grondstoffen, voedselprijsfluctuaties, en regionale geopolitieke instabiliteit.

Ten tweede, adaptatie-onderzoek moet zich veel meer laten inspireren door de bestuurskundige mainstream, want alle klassieke bestuurs- en beleidskundige vragen doen zich ook in het adaptatiebeleid voor. Er is dus veel ruimte voor het toepassen van bestuurskundige theorieën, inzichten en methoden in klimaatadaptatieonderzoek. Meer concreet zien we daarbij de volgende aanknopingspunten en bijdragen:

- Strategische beleidsanalyse: hoe wordt informatie en kennis ten aanzien van de toekomst gebruikt in beleid- en besluitvorming over klimaatadaptatie? Er is bijvoorbeeld mooi onderzoek rond evidencebased besluitvorming (Hall & Battaglio, 2018; Heikkila, 2017) in de bestuurskunde te vinden dat kan helpen te bepalen welke rollen scenario's, modellen, *futureing*-technieken en andere kennisinterventies in het beleidsproces rond klimaatadaptatie spelen, en zouden kunnen spelen.
- Beleidscoördinatie en samenwerkend bestuur: hoe verloopt de intersectorale en interbestuurlijke communicatie, afstemming en samenwerking rond klimaatadaptatie, en waarom blijkt het zo moeilijk om tot een integrale benadering te komen? Welke vormen van interdepartementale, interbestuurlijke en publiek-private samenwerking dragen bij aan klimaatadaptatieve keuzes, langetermijninvesteringen en gezamenlijke investeringen om de kwetsbaarheid voor klimaatrisico's in regio's te verkleinen? De bestuurskunde is deels groot geworden met onderzoek naar ver- en ontkokering en bureaupolitiek in de rijksdienst (Rosenthal, 1988), het netwerkmanagement (Klijn & Koppenjan, 2016) en samenwerkend bestuur (Nelissen et al., 2000; Torfing, 2019). Er is ook steeds

meer aandacht voor welke institutionele arrangementen en procesinterventies daadwerkelijk bijdragen aan succesvolle publieke waardecreatie in samenwerkingsverbanden (Douglas & Ansell, 2020; Koppenjan et al., 2022).

- *Policy design* en instrumententheorie: welke mix van beleidsinstrumenten wordt, respectievelijk kan worden ingezet om andere bestuurslagen, bedrijven, instellingen en burgers te prikkelen om adaptief om te gaan met de klimaatrisico's die ze lopen? (Zie voor een omvattend overzicht Ulibarri et al., 2022). Dat gaat om een enorm scala van mogelijke interventies, van prozaïsch en concreet, tot strategisch en randvoorwaardelijk. Denk aan: ondersteuning en voorlichting om stoeptegels te verwijderen, nieuwe vormen van schadecompensatie, nieuwe juridische bouwvoorschriften (bijvoorbeeld elektrische installaties hoger plaatsen in bouwobjecten).
- Besluitvorming: hoe komen politiek ongemakkelijke beslissingen over herverdelend beleid met ingrijpende sociaaleconomische en intergenerationele consequenties tot stand, en hoe worden daarin prioriteiten gesteld ('t Hart et al., 1995)? Het werk van Jacobs (2011) rond politieke condities waaronder langetermijninvesteringen tot stand komen is bijvoorbeeld zeer interessant. Hoe kunnen ook meer intergenerationele afwegingen een plek krijgen in beleid?
- Publiek leiderschap en ondernemerschap: hoe oefenen individuele bestuurders en ambtenaren leiderschap uit om klimaatadaptatie te agenderen en dragende coalities voor adaptatiemaatregelen op lokaal, regionaal en nationaal niveau tot stand te brengen? Sinds de jaren tachtig is er veel bestuurskundig onderzoek verricht naar het katalyserend effect van het leiderschap van individuele 'publieke ondernemers' die een heel repertoire aan beïnvloedingstechnieken inzetten om probleemdefinities, oplossingsrichtingen en partijen aan elkaar te koppelen, en zo beweging te brengen in taaie beleidsdossiers (Noordegraaf & Ringeling, 1995; De Vries & Van Dam, 1998).
- Crisismanagement: hoe gaan overheden om met de verschillende typen crises die samenhangen met de eerder besproken wisselende tempi van klimaatverandering en de termijnen waarop deze crises zich voordoen? Bestuurskundigen zouden zich niet enkel moeten richten op de incidentele responses op klimaat-events, maar vooral ook op de politieke framing-strijd rond en de bestuurlijke anticipatie op deze sluipende crisis (Boin et al., 2021; Pot et al., 2022).
- Klimaatadaptatie als casuïstiek biedt bestuurskundigen daarnaast ook ruimte voor experimenten met democratische innovaties, bijvoorbeeld het vergroten van burgerinspraak en -participatie rondom grootschalige klimaatinitiatieven door gebruik te maken van mini-publieken zoals burgerraden. Of het voorstel van het kabinet in de zomer van 2022 om een klimaatadviesraad in te stellen om klimaatbeleid te evalueren en het kabinet van advies te voorzien.
- Daarnaast is klimaatadaptatie voer voor bestuurskundig onderzoek naar maatschappelijke transitie. Daarbij gaat het niet alleen over de vraag hoe of hoe

snel de transitie naar klimaatbestendig bouwen, wonen en leven te realiseren is, maar vooral hoe dit te doen zonder dat kwetsbare groepen in de maatschappij de dupe worden van de transitie doordat ongelijkheid en sociale veerkracht onvoldoende wordt meegenomen in transitierégimes (Loorbach et al., 2016; Bariaux et al., 2019).

Ten derde, klimaatadaptatie bekijken vanuit samenwerking met andere disciplines in interdisciplinaire en transdisciplinaire onderzoeksconsortia: klimaatadaptatie vergt inzichten in de klimaatrisico's, in de harde ingenieursoplossingen, in ontwerp van landinrichting en stedelijke planning, in dialoog en gedragsverandering die nodig zijn om transitiepaden te realiseren, in politieke urgentie en agendering, in aansturing. Het is per uitstek dus een onderwerp dat vanuit meerdere disciplines moet worden opgepakt en waar bestuurskundigen een belangrijke bijdrage kunnen leveren in onderzoeksconsortia waarin ook bètadisciplines (zoals hydrologen), geesteswetenschappen (zoals neerlandici voor het verhaal) en praktijkmensen samen de onderzoeksagenda en vragen kunnen produceren. De beschikbare onderzoeksmiddelen sluiten hierbij aan. Er is inmiddels veel meer onderzoeksbudget: de Europese Commissie heeft klimaatadaptatie als een van de vijf sleutelmissies gepositioneerd, en ze beoogt dertig procent van de uitgaven in 2021-2027 te gebruiken om klimaatverandering tegen te gaan. Ook in Nederland zijn er verschillende financieringsmechanismen zoals de Nationale Wetenschapsagenda calls en het in de zomer van 2022 voorgestelde Klimaat Initiatief Nederland (KIN) waarbij NWO en KNAW de handen ineenslaan om klimaattransitie te versnellen.

Tot slot en ten vierde, uit de relatie onderwijs en onderzoek valt ook veel te halen. De komende generaties bestuurskundigen die in de beleidspraktijk terechtkomen, zullen zeer waarschijnlijk worden geconfronteerd met klimaatverandering in hun dagelijkse werk. Er is dus voldoende aanleiding om ook in het bestuurskundig onderwijs na te denken over de vraag hoe klimaatadaptatie een plek te geven. Bijvoorbeeld door het gebruik van klimaatadaptatie als thema of casuïstiek in bestaande curricula van klassieke bestuurskundige opleidingen. Maar ook door bijdragen van bestuurskundigen aan de verschillende interdisciplinaire masterprogramma's die de laatste jaren zijn verschenen rondom het sturen van duurzaamheid in den brede en klimaatverandering in het bijzonder; bijvoorbeeld de *Governance of Sustainability* master in Leiden University; de *Governance of Sustainability Transformations* master in Wageningen University; of de *Global Challenges for Sustainability* master aan Utrecht University. Ook het type competenties die van een afgestudeerde bestuurskundige worden gevraagd, kunnen wijzigen: hoe kan de bestuurskundige omgaan met onzekerheden en daar informatie over verstrekken, hoe kan de bestuurskundige een actieve burger zijn die op eigen schaal weet hoe klimaatimpacts te beperken, hoe kunnen bestuurskundigen in hun werk de lange termijn steeds weer effectief op de agenda zetten, hoe kunnen ze acteren in een net-

werk van actoren rond gebiedstransities? Niet alleen de inhoud, ook de vorm van het onderwijs dient hierbij aan te sluiten met voldoende aandacht voor nieuwe vormen voor dialoog, *futuring*, pleidooien en kritische zelfreflectie op eigen dissonanties en de rol van individu – bestuurder/stakeholder – versus het grotere geheel.

CONCLUSIES

In dit hoofdstuk reflecteerden we op de aanpak en onderzoek naar de *governance* van het vraagstuk van klimaatadaptatie in Nederland. We hebben een overzicht gegeven van de framing van het vraagstuk, van de beleidsontwikkeling, van de inrichting van de *governance* en een beschouwing op de bijdrage van de bestuurskunde hieraan. Ook hebben we een aantal concrete aanbevelingen gedaan voor het vormgeven van toekomstig onderzoek en onderwijs vanuit de bestuurskunde. Wat hebben we laten zien?

Allereerst: dat de aanpassing aan klimaatadaptatie primair wordt opgevat en aangepakt als watervraagstuk: een probleem dat we met te veel water te maken krijgen en hoe we omgaan met extreme neerslag, watersnood en zeespiegelstijging. Er is daarentegen beperkt aandacht voor de andere impacts als hitte of droogte, laat staan voor de niet directe gevolgen van klimaatverandering, zoals epidemieën of migratie. Alhoewel er inmiddels wel hitteplannen zijn, heeft de huidige nationale klimaatadaptatiestrategie een kortere tijdshorizon dan de vorige en domineert het Deltaprogramma het jaar 2050 en daarmee veel van de watervraagstukken met het doel ‘in 2050 water-robuust en klimaatbestendig’ te zijn. Het omgaan met klimaatgevolgen lijkt voor Nederland zo nog steeds zeer bestuurbaar langs vertrouwde lijnen, terwijl er grote onzekerheden en risico’s mee gemoeid zijn. Het is zaak dat Nederland ook buiten het waterdomein beter gebruik gaat maken van zijn unieke beleidsgerichte kennisinfrastructuur (scenariotechnieken, toekomstverkenningen, instituties als PBL, WRR en KNMI) in de besluitvormingsprocessen over concrete investeringen en projecten waarmee we klimaatrisico’s en -kwetsbaarheid kunnen verkleinen.

Ten tweede: dat systematisch werken aan het vraagstuk nog steeds veelal in de waterkolom plaatsvindt; daarbuiten is het al snel verbrokken en onevenwichtig. Er wordt bijvoorbeeld op klimaatgebied lokaal nog weinig samengewerkt tussen het sociale domein (denk aan wijkteams) en het fysieke domein (denk aan aanleg waterberging). Een ander aandachtspunt is domeinoverstijgende samenwerking voor het omgaan met klimaatrisico’s in de regio’s. Er zijn bijvoorbeeld 45 werkregio’s ingesteld om de samenwerking rond klimaatadaptatie tussen waterschappen, provincies en gemeenten te bevorderen en gezamenlijk klimaatstress-testen uit te voeren. De basis van deze regio’s vormen veelal bestaande samenwerkingsrelaties

vanuit de waterketen. Waar zijn bijvoorbeeld de veiligheidsregio's in dit dossier als het gaat om crisispreparatie voor calamiteiten en *spillover*-effecten (zoals vluchtelingenstromen) die het gevolg zijn van klimaatverandering? Linksom of rechtsom moeten meer verbanden gelegd gaan worden tussen de verschillende manifestaties van klimaatverandering. Denk daarbij aan: volksgezondheid (hitte, pandemieën), crisisbestrijding (evacuatie, oefening), migratie (klimaatvluchtelingen) infrastructuur (meer groen, bescherming en verplaatsing van kritieke infrastructuur), water (meer ruimte voor waterberging, hogere peilen om om te gaan met droogte), landbouw (andere gewassen, betalen voor andere diensten zoals waterberging en natuurbeheer), maar ook veiligheid (regionale conflicten om water en grond, die net als de oorlog in de Oekraïne hun weerslag kunnen hebben op logistieke ketens en energieveiligheid).

Ten derde: dat het bestaande bestuurskundig onderzoek naar klimaatadaptatie veel raamwerken biedt die normatief en prescriptief van aard zijn, en gewenste capaciteiten, designprincipes en strategieën voor toekomstgerichte besluiten of instituties stipuleren, maar verhoudingsgewijs weinig empirisch onderzoek en weinig analyses die recht doen aan het fundamenteel politieke karakter van de agendavorming en beleidsmatige (in)actie op dit terrein (vergelijk McConnell & 't Hart, 2019).

In dit hoofdstuk hebben we vier mogelijke richtingen geschetst voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs op het gebied van klimaatadaptatie. Allereerst, klimaatadaptatie zien als een ideaaltypische case van een super *wicked problem* met alle politieke en bestuurlijke uitdagingen die daarbij horen. Klimaatadaptatie is inherent politiek, includeert alle schaalniveaus van politiek en bestuur, vraagt kennis vanuit veel disciplines, en doet zich voor op meerdere tijdschalen. Ga er maar aan staan. Maar dat onder ogen zien en kennis- en beleidsstromen daarop proberen af te stemmen is altijd nog beter dan de oogkleppen ophouden en blijven hangen in een illusoir-geruststellend technocratisch beleidsframe.

Ten tweede, het beter benutten van klassieke bestuurskundige leerstukken voor het doorgronden van de *governance* van klimaatadaptatie. Met de kennis over samenwerking kan men bijvoorbeeld beter zicht krijgen op hoe transities binnen gebieden vorm krijgen en welke vormen of kenmerken van samenwerking daaraan bijdragen. Er kan meer aandacht komen voor verkokering, bureaupolitiek en *multi-level governance*. Kennis over evidencebased beleidsvorming kan worden benut om beter zicht te krijgen op hoe modellen en methoden (zoals dynamische adaptatiepaden of toekomstscenario's) bijdragen aan besluitvorming en lange termijn veerkracht.

Ten derde, door deel te nemen aan interdisciplinaire en transdisciplinaire onderzoeksconsortia. Dit kan wanneer bestuurskundigen actiever aansluiten bij klimaatnetwerken (zoals het nieuwe netwerk Klimaat Initiatief Nederland en het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat) en mee te doen aan bijvoorbeeld *matchmaking* bijeenkomsten van NWO over onderzoekscalls waarin klimaatadaptatie een duidelijke rol speelt en *governance*-vraagstukken een belangrijke pijler zijn of behoren te zijn.

Tot slot kunnen bestuurskundigen ook in het onderwijs meer aandacht geven aan klimaatadaptatie. Ook daar hebben we tot taak onze oogkleppen af te zetten en studenten voor te bereiden op professionele, politieke en persoonlijke toekomsten waarin klimaatdynamiek en -politiek een centrale rol zullen spelen. Dat kan door klimaatadaptatie veel vaker als casestudy te gebruiken, door de zich nu ontwikkelende literatuur over klimaat-*governance* in de inhoud van modules in te vlechten en door deel te nemen aan interdisciplinaire masterprogramma's rond duurzaamheid.

REFERENTIES

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). *Niet alles kan overal*. Den Haag: Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal.
- Algemene Rekenkamer (2012). *Aanpassing aan klimaatverandering: Strategie en beleid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2012/11/15/aanpassing-aan-klimaatverandering-strategie-en-beleid.
- Bartiaux, F., Maretti, M., Cartone, A., Biermann, P., & Krasteva, V. (2019). Sustainable energy transitions and social inequalities in energy access: A relational comparison of capabilities in three European countries, *Global Transitions*, 1, 226-240. <https://doi.org/10.1016/j.glt.2019.11.002>.
- Biesbroek, R., & Candel, J.J.L. (2020). Mechanisms for policy (dis)integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 53(1), 61-84. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09354-2>.
- Bloemen, P., Van der Steen, M., & Van der Wal, Z. (2019). Designing a century ahead: climate change adaptation in the Dutch Delta. *Policy and Society*, 38(1), 58-76. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.
- Boasson, E.L., & Huitema, D. (2017). Climate governance entrepreneurship: Emerging findings and a new research agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(8), 1343-1361. <https://doi.org/10.1177/2399654417730713>.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 11(2), 116-138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the Creeping Crisis*. Cham: Palgrave.
- De Gooyert, V., & De Coninck, H. (2021). De dynamiek van sluipende crises: meekoppelen van klimaatbeleid met besluiten van vandaag. *Bestuurskunde*, 30(4), 31-40. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872021030004004>.
- De Vries, J., & Van Dam, M. (1998). *Politiek-Bestuurlijk Management: Een Blik Achter de Gouden Muur*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Dewulf, A., & Termeer, C.J.A.M. (2015). Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaptation. *Journal of Water and Climate Change*, 6(4), 759-771. <https://doi.org/10.2166/wcc.2015.117>.
- Douglas, S., & Ansell, C. (2020). Getting a grip on the performance of collaborations: Examining collaborative performance regimes and collaborative performance summits. *Public Administration Review*, 81(5), 951-961. <https://doi.org/10.1111/puar.13341>.
- Driessen, P.P.J., Van Nieuwaal, K., Spit, T., & Termeer, C.J.A.M. (2009). Bestuurskundig onderzoek naar klimaatvraagstukken. *Bestuurskunde*, 18(4), 7-16.
- Fazey, I., Wise, R.M., Lyon, C., Câmpeanu, C., Moug, P., & Davies, T.E. (2015). Past and future adaptation pathways. *Climate and Development*, 8(1), 26-44. <https://doi.org/10.1080/17565529.2014.989192>.
- Ford, J.D., Berrang-Ford, L., Biesbroek, R., Araos, M., Austin, S.E., & Lesnikowski, A. (2015). Adaptation tracking for a post-2015 climate agreement. *Nature Climate Change*, 5(11), 967-969. <https://doi.org/10.1038/nclimate2744>.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van den Brink, M., Jong, P., Nootboom, S., & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science and Policy*, 13(6), 459-471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>.
- Haasnoot, M., Kwadijk, J.C.J., Van Alphen, J., Le Bars, D., Van den Hurk, B., Diermanse, F., Van der Spek, A., Oude Essink, G., Delsman, J., & Mens, M. (2020). Adaptation to uncertain sea-level rise; how uncertainty in Antarctic mass-loss impacts the coastal adaptation strategy of the Netherlands. *Environmental Research Letters*, 15(3), 034007. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab666c>. Manuscript.
- Hall, J.L., & Battaglio, R.P. (2018). Research, evidence, and decision making: Charting PAR's role in evidence-based management. *Public Administration Review*, 78(2), 181-182. <https://doi.org/10.1111/puar.12932>. Research.
- Head, B.W. (2014). Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4), 663-679. <https://doi.org/10.1068/c1240>.
- Head, B.W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>.
- Heikkilä, T. (2017). Evidence for Tackling the Complexities of Water Governance. *Public Administration Review*, 77(1), 17-20. <https://doi.org/10.1111/puar.12679>. Evidence.
- Hovi, J., Sprinz, D.F., Sælen, H., & Underdal, A. (2016). Climate change mitigation: a role for climate clubs? *Palgrave Communications*, 2(1), 16020. <https://doi.org/10.1057/palcomms.2016.20>.
- IPCC. (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability: Summary for Policy-makers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, A.M. (2011). *Governing for the long term*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Jetten, R. (2022). *Kabinetsappreciatie IPCC-rapporten*. Kamerbrief 31 mei. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-32c707694ecb5b2b65b01205ff82b1ce5ac9b8df/1/pdf/kabinetsappreciatie-ipcc-rapporten.pdf>.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge.
- Koppenjan, J., Klijn, E.H., Verweij, S., Duijn, M., Van Meerkerk, I., Metselaar, S., & Warsen, R. (2022). The Performance of Public-Private Partnerships: An Evaluation of 15 Years DBFM in Dutch Infrastructure Governance. *Public Performance and Management Review*, 45(5), 998-1028. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2062399>.
- Lazarus, R.J. (2008). Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, 94(5), 1153-1234.
- Ligtvoet, W., Franken, R., Van Minnen, J., Witmer, M., Van Nieuwaal, K., Goossen, H., & Heinen, M. (2021). *Navigeren naar een klimaatbestendig Nederland. Drie varianten om de uitvoering van het klimaatadaptatiebeleid op kortere en langere termijn te sturen en te monitoren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Loorbach, D., Wittmayer, J.M., Shiroyama, H., Fujino, J., & Mizuguchi, S. (2016). *Governance of Urban Sustainability Transitions. European and Asian Experiences*. Tokyo: Springer Japan.
- Massey, E., Biesbroek, R., Huitema, D., & Jordan, A. (2014). Climate policy innovation: The adoption and diffusion of adaptation policies across Europe. *Global Environmental Change*, 29, 434-443. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.09.002>.
- Massey, E., Huitema, D., Garrelts, H., Grecksch, K., Mees, H., Rayner, T., & Wings, M. (2015). Handling adaptation policy choices in Sweden, Germany, the UK and the Netherlands. *Journal of Water and Climate Change*, 6(1), 9-24. <https://doi.org/10.2166/wcc.2014.110>.
- Meijerink, S., & Stiller, S. (2013). What kind of leadership do we need for climate adaptation? A framework for analyzing leadership objectives, functions, and tasks in climate change adaptation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(2), 240-256. <https://doi.org/10.1068/c11129>.
- Nelissen, N., Goverde, H., & Van Gestel, N. (2000). *Bestuurlijk Vermogen: Analyse en Beoordeling van Nieuwe Vormen van Besturen*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., Ringeling, A.B., & Zwetsloot, F.J.M. (1995). *De Ambtenaar als Publiek Ondernemer*. Bussum: Coutinho.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019). *Klimaat- en Energieverkenning 2019*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2019.
- Pot, W.D., Dewulf, A., Biesbroek, G.R., Van der Vlist, M.J., & Termeer, C.J.A.M. (2018). What makes long-term investment decisions forward looking: A framework applied to the case of Amsterdam's new sea lock. *Technological Forecasting and Social Change*, 132, 174-190. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.01.031>.
- Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en Bureaupolitisme: Om het Behoud van een Competitief Overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Runhaar, H., Mees, H., Wardekker, A., Van der Sluijs, J., & Driessen, P.P.J. (2012). Adaptation to climate change-related risks in Dutch urban areas: stimuli and barriers. *Regional Environmental Change*, 12(4), 777-790. <https://doi.org/10.1007/s10113-012-0292-7>.
- Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, NY: Basic Books.
- Teisman, G., & Nooteboom, S. (2009). Conclusie: bestuurskundigen laten kansen liggen. *Bestuurskunde*, 18(4), 48-57.
- Termeer, C.J.A.M., Van Buuren, A., Dewulf, A., Huitema, D., Mees, H., Meijerink, S., & Van Rijswijk, M. (2017). Governance Arrangements for the Adaptation to Climate Change. *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228620.013.600>.
- Torring, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>.
- Turner, B.A., & Pidgeon, N. (1997). *Man-Made Disaster*. London: Butterworth.
- Uittenbroek, C.J., Mees, H.L.P., Hegger, D.L.T., & Driessen, P.P.J. (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14), 2529-2547. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>.
- Ulibarri, N., Ajibade, I., Galappaththi, E.K., Joe, E.T., Lesnikowski, A., Mach, K.J., Musah-Surugu, J.I., Alverio, G.N., Segnon, A.C., Siders, A.R., Sotnik, G., Campbell, D., Chalastani, V.I., Jagannathan, K., Khavhagali, V., Reckien, D., Shang, Y., Singh, C., Zommers, Z., & The Global Adaptation Mapping Initiative Team. (2022). A global assessment of policy tools to support climate adaptation. *Climate Policy*, 22(1), 77-96. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.2002251>.
- Van Buuren, A. (2019). The Dutch Delta Approach: The successful reinvention of a policy success. In M. Compton & P. 't Hart (Red.), *Great Policy Successes* (pp. 201-217). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843719.001.0001>.

- Van Buuren, A., Driessen, P., Teisman, G., & Van Rijswick, M. (2014). Toward legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands: Combining insights from a legal, planning, and network perspective. *Regional Environmental Change*, 14(3), 1021-1033. <https://doi.org/10.1007/s10113-013-0448-0>.
- Van den Brink, M., Meijerink, S., Termeer, C.J.A.M., & Gupta, J. (2014). Climate-proof planning for flood-prone areas: Assessing the adaptive capacity of planning institutions in the Netherlands. *Regional Environmental Change*, 14(3), 981-995. <https://doi.org/10.1007/s10113-012-0401-7>.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2018). Anticipating surprise: the case of the early warning system of Rijkswaterstaat in the Netherlands. *Policy and Society*, 37(4), 473-490. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1520780>.
- Witte, J-P., De Louw, P., Van Ek, R., Bartholomeus, R., Van den Eertwegh, G., Gilissen, H.K., Van Rijswick, M., Beugelink, G., Ruijtenberg, R., & Van der Kooij, W. (2020). Aanpak droogte vraagt transformatie waterbeheer. *Water Governance*, 3, 120-131.

DE HOBBELIGE WEG NAAR EEN DUURZAME LANDBOUW

Katrien Termeer en Jeroen Candel

INTRODUCTIE: SCHOOLVOORBEELD VAN EEN WICKED PROBLEM

De ontwikkeling van de Nederlandse landbouw is lange tijd gezien als een succesverhaal. Een klein land bleek in staat zich te ontwikkelen tot een van de meest efficiënte landbouwlanden ter wereld en een van de grootste exporteurs van agrarische producten. De negatieve effecten van dit succes werden de afgelopen decennia echter ook steeds zichtbaarder. Daarbij valt te denken aan de mestoverschotten met nadelige gevolgen voor de kwaliteit van lucht, bodem en water; het hoge energieverbruik en daarmee gepaard gaande CO₂-uitstoot door productie en transport; de vermindering van biodiversiteit in Nederland en andere plekken op de wereld; het overvloedige gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en antibiotica; zorgen over dierenwelzijn; de toenemende frequentie van dierziekten met ook gevolgen voor de humane gezondheid; of de slechte omstandigheden van seizoenarbeiders. Al vele decennia wordt gewerkt aan het erkennen en verminderen van deze negatieve effecten. Dit gebeurt onder de noemer van duurzame landbouw. Dit is een breed consensus-concept dat volop ruimte biedt voor eigen interpretaties en waarvan de precieze invulling fluctueert afhankelijk van context. Om toch enig houvast te bieden, hanteren we in dit hoofdstuk de volgende brede en ambitieuze definitie: duurzame landbouw respecteert de grenzen van onze aarde en is gebaseerd op een eerlijk sociaaleconomisch fundament (Raworth, 2017).

Duurzame landbouw is een schoolvoorbeeld van een *wicked problem* of weerbarstig probleem (Candel, 2016; Termeer, Dewulf, Breeman & Stiller, 2015). Deze categorie maatschappelijke vraagstukken vertoont een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend en taai zijn. Allereerst zijn er veel partijen bij betrokken: alle bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal, Europees, mondiaal); een toenemend aantal beleidsdomeinen (landbouw, milieu, natuur, omgevingsbeleid, humane gezondheid, energie, hulp en handel); zowel publieke en private partijen (boeren, bedrijven in de keten, dienstverleners, overheden, maatschappelijke organisaties) en het grote publiek (burgers, omwonenden, consumenten). Deze partijen hanteren

verschillende probleemdefinities, zoals 'het hoofd niet boven water kunnen houden', 'achteruitgang van bodemvruchtbaarheid', 'de aanwezigheid van te veel dieren' of 'gezondheidsrisico's in de buurt van veehouderijbedrijven'. Dit resulteert in uiteenlopende voorkeuren voor oplossingen, variërend van innovatieve duurzame stallen tot oproepen om het systeem radicaal te veranderen richting plantaardig voedsel. Ten tweede zijn ze ingebed in complexe systemen waarin problemen altijd symptomen of gevolgen zijn van een probleem op een ander schaalniveau. Problemen veranderen ook regelmatig van gedaante onder invloed van ontwikkelingen, zoals de oorlog in Oekraïne of de Q-koorts. Ten derde kunnen beleidsinterventies van vandaag leiden tot problemen van morgen. Veel oplossingen die in het verleden nuttig waren, leiden momenteel tot problemen omdat er slechts aandacht was voor een deelprobleem, omdat effecten onvoorzien waren of omdat waarden veranderen. Denk aan dierenwelzijnsmaatregelen die hebben geleid tot extra uitstoot van fijnstof, de consequenties van de gedetailleerde mestwetgeving voor de achteruitgang van bodemvruchtbaarheid of de ongewenste neveneffecten van diverse generaties Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Zo resulteerde de afschaffing van de Europese melkquota in 2015 tot een groei van het aantal koeien en daarmee de uitstoot van meer fosfaat en stikstof. Tot slot kennen *wicked problems* geen stopregel. Ondanks de ambities van opeenvolgende kabinetten blijken de problemen niet voor eens en altijd oplosbaar te zijn, het kan altijd beter.

Al zestig jaar op de agenda

De weerbaarheid van duurzame landbouw blijkt ook uit de geschiedenis. Dit maatschappelijke vraagstuk is ouder dan de Vereniging voor Bestuurskunde, maar geen enkele politicus zal beweren dat we klaar zijn. In 1962 verscheen het eerste boek over de nadelige consequenties van pesticiden (Carson, 1962) en in 1968 de eerste Nederlandse rapporten over de schadelijke milieugevolgen van het overmatige mestgebruik (Termeer, 1993). Sindsdien zijn er vele pogingen gedaan om de negatieve effecten te verminderen en een duurzame landbouw te bevorderen, resulterend in een accumulatie van beleid. Ondanks deze pogingen blijven rapporten wijzen op de slechte kwaliteit van bodem, water en lucht; de achteruitgang van biodiversiteit en de lastige financiële positie van veel boeren in de keten. Drie jaar geleden concludeerde de Raad van State dat ondanks of dankzij het beleid, Nederland vanwege de overmatige stikstofdepositie niet voldoet aan Europese normen om natuurgebieden te beschermen (Candel, 2019). De uitspraak resulteerde in een stop op veel infrastructuur- en woningbouwprojecten. Vanaf dat moment begint het vraagstuk de Nederlandse samenleving steeds indringender te raken en krijgt deze zelfs het label van een stikstofcrisis. Bij het schrijven van dit hoofdstuk (juni-september 2022) lag een groot deel van Nederland plat vanwege de bouwstop en zagen we protestacties van boeren gericht tegen het voorgestelde stikstofbeleid.

Wijs omgaan met weerbarstige vraagstukken

Voor beleidsmakers en bestuurders die geconfronteerd worden met de weerbarstigheid rondom duurzame landbouw, liggen er drie reflexen op de loer: het hantieren van het vraagstuk als ware het een makkelijk oplosbaar vraagstuk dat top-down te regelen is; het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in cynisme of apathie omdat er toch geen eer aan te behalen valt; of het louter ontkennen of bagatelliseren van het vraagstuk (Termeer, 2019). Al deze reflexen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. Bovendien zijn zij demotiverend voor beleidsmakers die verschil willen maken. Natuurlijk hebben beleidsmakers nooit een algeheel overzicht, zijn oplossingen altijd partieel en nooit klaar, maar er zijn wel wijze handelingsperspectieven mogelijk. We volgen daarin Noordegraaf, Douglas, Geuijen & Van der Steen (2019), die erop wijzen dat naarmate een probleem meer als ‘wicked’ wordt gekarakteriseerd tevens de barrières groeien om inzichten te vergaren in handelingsperspectieven.

Tegen deze achtergrond analyseren we in dit hoofdstuk het hobbelige traject van de verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Allereerst zullen we de bijdrage van het openbaar bestuur aan de verduurzaming van de landbouw duiden met bestuurskundige theorieën. Dat doen we aan de hand van het onderscheid tussen *polity*, *policy* en *politics*, dat we vertalen in *governance*, beleid en veranderprocessen. Daarna reflecteren we op de rol van bestuurskundigen en formuleren we een vijftal lessen. We sluiten het hoofdstuk af met enkele conclusies en aanzetten voor wijze handelingsperspectieven.

GOVERNANCE: GESLOTEN BOLWERKEN ONDER DRUK*Het Groene Front: opkomst en ondergang?*

De bestuurlijke organisatie van het landbouwsysteem is lange tijd beschreven in termen van ‘het Groene Front’ of ‘de IJzeren Driehoek’ (Frouws, 1993). Deze termen sluiten aan bij de bestuurskundige theorie van neocorporatisme, met als kenmerken: een relatief klein en gesloten netwerk van actoren met een sterke mate van consensus, verstrengeling van functies, nadruk op initiatief uit het veld, cliëntelisme en wederzijdse afhankelijkheid (Termeer, 1990). Dit betekende dat landbouwbeleid tot stand kwam in een hechte samenwerking tussen de landbouworganisaties, lange tijd verenigd in het Landbouwschap, de landbouwwoordvoerders in de Tweede Kamer en het eigen ministerie van Landbouw. Dit Groene Front had ook de beschikking over eigen onderwijs- en onderzoeksinstituten. Alle partijen binnen dit netwerk deelden een gezamenlijke ideologie gericht op productiviteitsverhoging, technologische vernieuwing en schaalvergroting. Conflicten werden negatief gewaardeerd en daarom nooit openlijk naar buiten gebracht. Of, zoals

oud-landbouwminister Van der Stee het formuleerde: 'Het landbouwschapsoverleg draagt voor mij dus het kenmerk van het harmoniemodel en is naar het mij overkomt daarmee een doeltreffendere vorm om tot zaken te komen dan langs de weg van polarisatie in de politieke arena. De landbouw heeft het ministerie altijd gezien als de vertolker en de verdediger van het eigen groepsbelang, van zijn agrarische belangen in het kabinet' (Termeer, 1990). Andere actoren, zoals natuur- en milieuorganisaties, hadden geen toegang tot dit bolwerk en hadden daar ook geen behoefte aan omdat landbouwkwesties hen lange tijd niet interesseerden. Dit model sloot goed aan bij het exceptionalisme, het politieke idee dat landbouw niet te vergelijken is met andere economische sectoren en daarom een speciale behandeling vergt (Daugbjerg & Feindt, 2017).

Vanaf de jaren tachtig kwam dit Groene Front onder druk te staan. Natuur- en milieugroepen raakten steeds meer geïnteresseerd in de landbouw en plaatsten nieuwe, vaak milieu gerelateerde 'issues' op de agenda. Veel van deze strijdpunten speelden al langer, maar waren door actoren in het landbouwnetwerk lange tijd met succes van de agenda geweerd. Dit had consequenties voor de *governance*. Tijdens de kabinetsformatie van 1983 werd het ministerie van Landbouw en Visserij uitgebreid met Natuurbeheer, gepercipieerd als 'het inlijven van de vijand'. In die tijd raakte het ministerie van VROM intensiever betrokken bij de milieuproblematiek van de landbouw. Dit resulteerde in een ware stammenstrijd tussen de beide ministeries over vooral de cijfers achter en oplossingen voor het mestvraagstuk (Termeer, 1993). Deze vorm van bureaupolitiek in zijn meest giftige vorm is later door nieuwe bewindspersonen doorbroken. Momenteel is er rondom veel dossiers sprake van samenwerking, maar spanningen blijven bestaan. Een door de sector ervaren dieptepunt was de tijdelijke afschaffing van het eigen ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) tussen 2010 en 2017, toen de exceptionele status van de landbouw tijdelijk werd opgeheven door een fusie met het ministerie van Economische Zaken. Mede vanwege de grote uitdagingen in de landbouw is er sinds het kabinet Rutte III weer een apart ministerie, met sinds 2022 zelfs twee ministers. Naast de minister van LNV is er een speciale minister voor Natuur en Stikstof.

Het openbreken van het Groene Front had ook grote consequenties voor de cultuur binnen het ministerie van LNV, zoals beschreven door Bekke, De Vries & Neelen (1994) in hun boek 'Salto Mortale'. Ambtenaren die zich altijd met ziel en zaligheid hadden ingezet voor de ambitie van intensivering, modernisering en schaalvergroting en die dat deden in nauwe samenwerking met de landbouwsector, kregen te horen dat het allemaal anders moest. Bovendien was in die tijd deze boodschap nog erg ambigu: de ramen moesten open, maar ook weer niet te ver.

Ook binnen het netwerk van landbouworganisaties treden ingrijpende veranderingen op. Dat begon in 1995 met de opheffing van het Landbouwschap, gevolgd door een golf van fragmentatie door de oprichting van allerlei kleinere, minder op harmonie gerichte landbouworganisaties. Zo richtte Wien van den Brink in 1994 de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) op uit onvrede met de belangenbehartiging voor varkenshouders door de LTO. Later volgden organisaties als Agractie en Farmers Defence Force. Voor het ministerie van LNV is het steeds lastiger om een representatieve onderhandelingspartner te vinden. In het begin van de stikstofcrisis hebben diverse landbouworganisaties geprobeerd samen te werken in het landbouwcollectief om zo een stevigere onderhandelingspositie te creëren. Dit is uiteindelijk na veel onderlinge ruzie uit elkaar gespat.

Het Groene Front als zodanig bestaat niet meer, maar de invloed van oude mechanismes van landbouworganisaties en politieke partijen zijn nog actief. Ambitieuze beleidsplannen voor een duurzame landbouw worden nog steeds regelmatig afgezwakt in de Tweede Kamer. De opkomst van landbouworganisaties en politieke partijen met radicalere standpunten blijkt de defensieve routines van het oude Landbouwnetwerk aan te wakkeren. Polarisatie en fragmentatie gaan hand in hand. In deze, soms zelfs als intimiderend ervaren, context, is het voor ambitieuze ambtenaren vaak moeilijk balanceren. Ook voor de groeiende groep van ondernemers met innovatieve duurzame bedrijven is het lastig om een plek te veroveren aan de onderhandelingsstafel. Toch weten deze groepen elkaar steeds vaker te vinden.

Multilevel governance: veel Europa en meer decentraal

In het algemeen draagt de betrokkenheid van verschillende overheidslagen bij aan de weerbaarheid van een vraagstuk, maar bij het landbouwbeleid is dit *multilevel governance* regime wel erg prominent. Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), opgetuigd onder de Nederlandse landbouwcommissaris Sicco Mansholt, is zeer bepalend geweest voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw, net zoals de vele Europese milieu- en natuurrichtlijnen. Het leidt tot vaak paradoxale situaties waarbij Nederland zich binnen de Europese Unie (EU) een voorvechter toont van milieu- en natuurbeleid, maar vervolgens zichzelf niet aan de gestelde termijnen en doelen houdt en om allerlei uitzonderingsmaatregelen vraagt. Onder het motto 'het moet van Brussel', distantiëren Nederlandse bewindslieden zich regelmatig van in Europees verband gemaakte afspraken (Princen, 2014).

Het hierboven geschetste patroon van neocorporatisme en exceptionalisme is ook zichtbaar binnen de Europese Unie. De Europese landbouwkoepelorganisatie Copacogeca en belangenbehartigers van toeleverende en verwerkende industrie

hebben nog steeds veel invloed binnen de Europese instituties, en hebben recent sterk ingezet op het afzwakken van de duurzaamheidsambities onder de *Green Deal* (Candel, 2022). Het tijdperk van het post-exceptionalisme is, hoewel hardgrondig bepleit, nog niet volledig aangebroken (Daugbjerg & Feindt, 2017).

Buiten de Europese Unie hebben ook andere internationale organisaties en verdragen een belangrijke kaderstellende rol. Zo bepalen afspraken binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) welke typen landbouwsteun wel of niet zijn toegestaan, en worden internationale normen voor voedselproducten vastgelegd binnen de Codex Alimentarius. Tegelijkertijd heeft er ook een sterke decentralisering plaatsgevonden. Sinds 2013 is een groot deel van het natuurbeleid overgedragen aan de provincies, wat hun belangrijke rol bij het oplossen van de stikstofcrisis verklaart. De provincies zijn tevens verantwoordelijk voor het uitvoeren van het uit het GLB gefinancierde plattelandsbeleid. Ook gemeenten zijn zich in recente jaren steeds meer voor landbouw en voedsel gaan interesseren, bijvoorbeeld door te investeren in stadslandbouw, het faciliteren van korte ketens of het voeren van duurzame grondpolitiek.

Beknibbeling op cruciale structurele en culturele capaciteiten

Onder invloed van de *New Public Management*-filosofie, decentralisaties en het hierboven benoemde post-exceptionalisme is ingeleverd op belangrijke capaciteiten voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zo beschikte het ministerie van LNV tot in de jaren negentig over eigen diensten voor landbouwkundig onderzoek, onderwijs en voorlichting. Onderzoek en voorlichting zijn geprivatiseerd en in 2019 is het groene onderwijs, inclusief Wageningen Universiteit, overgegaan naar het ministerie van Onderwijs. Na de opheffing van de elf aan landbouw gerelateerde productschappen in 2014, zijn medebewindstaken en autonome publieke taken overgegaan naar het ministerie. Naast verlies van banen en kennis betekende dit ook het einde van een samenwerkingsmodel tussen ministerie en landbouwbedrijfsleven. In 2015 is de Dienst Landelijk Gebied, de opvolger van de voorheen machtige Ruilverkavelings- en latere Landinrichtingsdienst, opgeheven en is een deel van het personeel ondergebracht bij de provincies. Het was de grote uitvoeringsorganisatie voor de inrichting van het landelijk gebied. Ook zijn vele regionale beleidsdirecties, de zogenoemde 'rijksheren in de regio' van het ministerie opgeheven. Tot slot zijn de uitvoeringsdiensten gefuseerd en gecentraliseerd in de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), waarop vervolgens flink is bezuinigd. Door deze ontwikkelingen is sterk ingeleverd op de oren en ogen in de regio, de verbinding van beleid en uitvoering, de geïnstitutionaliseerde samenwerking met het landbouwbedrijfsleven en de aanwezige expertise en hoeveelheid menskracht.

Voor het wijs omgaan met *wicked problems* zijn naast deze structurele capaciteiten ook culturele capaciteiten of skills cruciaal. Termeer et al. (2015) onderscheiden er vijf. Veerkracht is nodig om in te spelen op steeds veranderende condities; reflexiviteit is belangrijk om open te staan voor andere opvattingen en te reflecteren op de eigen dominante frames; responsiviteit betreft de vaardigheid om wijs te reageren op de continue stroom van maatschappelijke en politieke eisen en wensen; revitalisering is de moed en kunde om stagnaties te herkennen en te doorbreken en daarmee weer nieuwe energie te genereren; schaalgevoeligheid ten slotte, is nodig om mismatches tussen de schaal van het vraagstuk en de schaal van het beleid te herkennen en te 'herschalen'.

De hierboven beschreven reorganisaties en bezuinigingen hebben zowel positieve als negatieve effecten gehad op deze skills. Sinds de publicatie van 'Salto Mortale' (1994) probeert het ministerie zich minder te laten leiden door eenzijdige landbouwframes en te investeren in reflexiviteit. Dat is erg belangrijk voor de ontwikkeling naar een nieuw paradigma van duurzame landbouw. Dit is soms wel ten koste gegaan van expertise en verbinding met de landbouwsector, bijvoorbeeld door het tijdelijk 'verbieden' van contact tussen ambtenaren en landbouworganisaties eind jaren negentig. Het is een precaire balans. Responsiviteit en veerkracht hebben geleden onder de vele bezuinigingen. Zo was er minder capaciteit om op veel plekken in het netwerk aanwezig te zijn of om de voor veerkracht belangrijke redundantie te organiseren. Ook de schaalgevoeligheid staat onder druk omdat het door decentralisaties en het verdwijnen van regionale afdelingen lastig is om op een flexibele manier om te gaan met de beste fit tussen de schaal van het vraagstuk en de schaal van de *governance*. Revitalisering was niet nodig in het op consensus gerichte Groene Front. Echter, een duurzame landbouw is niet mogelijk zonder pijnlijke beslissingen. Toch worden ook op dit moment conflicten liever uit de weg gegaan of naar voren geschoven. Het niet benoemen van de olifant in de kamer, of het vertellen van het eerlijke verhaal, creëert uiteindelijk onzekerheid voor boeren en voedt hun wantrouwen in de overheid. Wanneer het dan toch helemaal uit de hand loopt, moet een externe bemiddelaar het vertrouwen herstellen, zoals Remkes in augustus 2022 voor de stikstofcrisis.

BELEID: EENZIJDIGE EN SECTORALE MIX VAN BELEIDSINSTRUMENTEN

Unieke maar eenzijdige beleidsmix

Binnen het landbouwbeleid staan vier clusters van instrumenten centraal. Het markt- en prijsbeleid is grotendeels op Europees niveau geregeld, met als belangrijkste doelen betaalbaar en voldoende voedsel en een redelijk inkomen voor de boer. Het bestaat uit een mix van marktbescherming ten opzichte van landen buiten de EU en subsidies voor landbouwbedrijven. Om ongewenste neveneffecten

zoals boterbergen en melkplassen te verminderen zijn in het verleden quoteringsystemen ingevoerd voor een aantal producten. Vanaf de MacSherry-hervorming van 1992 is de Europese landbouwmarkt geleidelijk geliberaliseerd, en zijn subsidies in overeenstemming gebracht met het WTO-regime. In recente hervormingsrondes is ook getracht om de subsidies te koppelen aan vereisten op het gebied van duurzaamheid. Dat gaat langzaam, ook omdat alle lidstaten en groepen in het Europees Parlement het met elkaar eens moeten worden. De Europese Rekenkamer heeft zich herhaaldelijk zeer kritisch uitgesproken over het gebrek aan doelmatigheid van GLB-middelen ten opzichte van milieu- en klimaatdoelen.

Het structuurbeleid is gericht op het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied, met de ruilverkaveling als bekendste voorbeeld. Met behulp van forse overheidssubsidies beoogde de ruilverkaveling de omstandigheden voor een hoogproductieve landbouw te verbeteren door middel van goede ontsluiting, boerderijverplaatsing, ruilen en vergroting van percelen. In de daaropvolgende Landinrichting was meer aandacht voor de belangen van natuur, landschap en recreatie. Boonstra, Bruil, Fontein & De Haas (2014) constateren echter dat er in de loop van de eenentwintigste eeuw steeds minder gebruik wordt gemaakt van het landinrichtingsinstrumentarium. Ondanks de voordelen, zoals meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, en meer rechtszekerheid voor belanghebbenden, associereren provincies landinrichting met langdurige en ingewikkelde processen en hebben ze een voorkeur voor de meer vrijwillige gebiedsprocessen. Een bijzonder voorbeeld van structuurbeleid zijn de Herstructurering en Reconstructiewet Varkenshouderij, als antwoord op de Varkenspestcrisis van 1997. Deze wetten waren gericht op respectievelijk de inkrimping van de varkensstapel met 25 procent en de concentratie van varkenshouderijbedrijven in een beperkt aantal gebieden. Deze varkenspestcrisis vormde een *window of opportunity* om een al eerder bepleite inkrimping van de veestapel in te voeren. De effecten van beide wetten vielen tegen door gebrek aan draagvlak, juridische procedures en verandering van inzichten.

Binnen de Nederlandse landbouw is het beroemde OVO-drieluik ontwikkeld, een nauwe samenwerking tussen Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs. Hiermee creëerde de overheid een kanaal voor wederzijdse informatieoverdracht. Dit OVO-drieluik werd voortdurend in dienst gesteld van nieuwe ontwikkelingen en beleidsdoeleinden. Toen er meer aandacht kwam voor milieu, natuur en landschap, werd hierop gereageerd met dit vertrouwde instrumentarium door met technische oplossingen het bedrijfsproces in een meer natuur- en milieuvriendelijke richting te bewegen. Het succes van dit OVO-drieluik is onder de noemer van tripelhelix ook door andere beleidsterreinen overgenomen. Toch heeft ditzelfde OVO-drieluik ook een rol gespeeld in de vertraging van de verduurzaming, door

technologische innovaties keer op keer te laten prevaleren boven sociale innovaties en benodigde structuurveranderingen.

Tot slot is er het 'harde' instrumentarium van gebods- en verbodsregelingen. Het heeft geresulteerd in een complex geheel van gestapelde milieuwetgeving; een typisch voorbeeld van wat In 't Veld aanduidt als de 'ijzeren wet van de beleidsaccumulatie' (1982). Deze stapeling creëert ook onzekerheid bij boeren die het ervaren als zwabberend beleid. Het instrumentarium kent een belangrijke eenzijdigheid omdat beprijzingsinstrumenten ontbreken. Al in 1991 onderzochten Dietz & Temeer waarom mestheffingen, die volgens de meeste economen bijzonder effectief zijn, geen onderdeel vormen van het mestbeleid. Verklaringen daarvoor vonden ze in de grote invloed van agrarische belangenorganisaties, zowel die van de boeren als van de toeleverende en verwerkende industrie. Anno 2022 is er nog steeds sterk verzet tegen beprijzingsmechanismen zoals een vleesheffing.

Van sectoraal naar geïntegreerd beleid?

De unieke, maar eenzijdige beleidsmix past binnen een breder beeld van een zeer verkokerd beleidsproces. De beleidsontwikkeling en -uitvoering vindt plaats binnen sterk gespecialiseerde afdelingen en organisaties, waarbij de coördinatie zowel binnen het ministerie van LNV als tussen departementen te wensen overlaat. Zo was het ministerie van LNV, en niet Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), lange tijd dominant bij de afwikkeling van zoönose (infecties die van dieren op mensen kunnen worden overgedragen), waardoor economische motieven regelmatig voorrang kregen boven de volksgezondheid, bijvoorbeeld tijdens de uitbraken van BSE en de Q-koorts (Algemene Rekenkamer, 2022). Een ander voorbeeld is dat binnen LNV de onderhandelingen en uitvoering van het GLB grotendeels gescheiden van het natuur- en stikstofbeleid plaatsvinden.

Het is om die reden dat de WRR in 2014 aanbeval om de sterke mate van fragmentatie te doorbreken door het ontwikkelen van een geïntegreerd voedselbeleid. Die oproep valt samen met de opkomst van voedselsysteemdenken, gericht op het geheel van activiteiten en feedback-loops in de voedselketen en de socio-economische en ecologische determinanten en uitkomsten ervan. In de woorden van de WRR, betekent een voedselbeleid niet dat er minder waarde aan landbouw zou moeten worden gehecht, maar dat de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven op het gebied van ecologie, volksgezondheid en robuustheid beleid vergen dat zich behalve op de landbouw ook op andere belangrijke spelers in het voedselnetwerk richt (WRR, 2014). Echter, ondanks initiële stappen richting een overkoepelende voedselvisie in het kabinet-Rutte II (Biesbroek & Candel, 2019), blijft het landbouw- en voedselbeleid gekenmerkt door een sterke mate van fragmentatie en majeure incoherenties. Op EU-niveau is binnen de context van de

Green Deal wel een eerste stap richting een overkoepelende voedselstrategie gemaakt via de *Farm-to-Fork*-strategie (Schebesta & Candel, 2020). Deze heeft echter nog niet geleid tot een herziening van sectorale beleidsinspanningen, zoals het GLB.

Gebiedsgericht beleid

Naast beleidsintegratie via het voedselsysteem-spoor, is ook gezocht naar integratie via het ruimtelijk spoor. Het Nationaal Milieubeleidsplan van 1989 introduceerde hiervoor de term gebiedsgericht beleid. Het is in eerste instantie gericht op de integratie van milieu en ruimtelijk beleid, met een focus op een aantal urgente gebieden in Nederland. Hiertoe behoorde ook de Gelderse Vallei, met grote spanningen tussen intensieve veehouderij, natuur en recreatie. Van Tatehove (1993) analyseerde dit eerste gebiedsgerichte proces. Hij concludeerde dat de op onderhandeling gerichte benadering leidde tot een bestuurlijke doorbraak omdat partijen in de Valleicommissie begrip kregen voor elkaars standpunten, wat resulteerde in een door iedereen onderschreven en ondertekend Plan van Aanpak. Deze aanpak heeft een belangrijke voorbeeldfunctie vervuld voor andere gebiedsprocessen. Helaas is in de Gelderse Vallei het proces in de fase van de uitvoering gestagneerd.

Gebiedsgericht beleid is nog steeds een belangrijk speerpunt richting een duurzame landbouw. Hiernaar is veel onderzoek gedaan met aandacht voor het organiseren van win-win situaties, draagvlak, co-creatie en commitment. Maar er zijn ook kritische geluiden. Zo toont Boonstra (2004) aan dat deze nieuwe procesaanpakken geen einde maken aan het hiërarchische, generieke en sectorale beleid. Ze concludeert dan ook dat hoe goed de gebiedsprocessen ook georganiseerd zijn, ze binnen een verkokerde en beleidsdrukke omgeving weinig kans hebben te beklijven. Ook in de in paragraaf 3.1 al genoemde Reconstructiewet werd de planvorming neergelegd bij gebiedscommissies. Om het huidige stikstofprobleem aan te pakken wordt wederom voorgesorteerd op een gebiedsgerichte aanpak. In dat kader publiceerden Jansen & Dagevos (2022) vijf lessen uit de mislukte Reconstructiewet van twintig jaar geleden: houd het oog op de bal; organiseer langdurig commitment; wees duidelijk over wat waar mag (en wat niet); het gaat niet zonder inzet van ketenpartners; en reken niet buiten de burger! Het is een oproep om te leren van de rijke ervaringen uit het verleden.

PROCES: TRANSITIES EN FIXATIES

Cognitieve en sociale fixaties

Bij de ontwikkeling naar een duurzame landbouw gaat het om ingrijpende veranderingsprocessen voor alle betrokkenen: nieuwe waarden, nieuwe relaties, nieuwe praktijken en nieuwe verdienmodellen. Lange tijd was er weinig bestuurskundig onderzoek naar het sturen van ingrijpende veranderingsprocessen. Daarom maakte Termeer (1993) gebruik van het werk van de sociaalpsycholoog Weick. Zij analyseerde veranderprocessen in het landbouwnetwerk in termen van veranderende configuraties; dat zijn groepen actoren die relatief veel met elkaar interacteren en veel gezamenlijke opvattingen of werkelijkheidsdefinities hanteren. Deze configuraties hebben de neiging steeds hechter te worden omdat actoren bij voorkeur interacteren met mensen die er hetzelfde over denken als zijzelf en vervolgens in die interacties hun werkelijkheidsdefinities bevestigen of aanpassen. Cognitieve fixaties doen zich voor wanneer actoren niet meer willen of kunnen reflecteren op hun werkelijkheidsdefinities, bijvoorbeeld door het taboe verklaren van andere opvattingen. Bij sociale fixaties is verandering van interactieregels en patronen niet meer mogelijk, derden worden dan bijvoorbeeld niet toegelaten of gediskwalificeerd als niet ter zake deskundig.

Haar conclusie luidde dat een aantal hardnekkige cognitieve en sociale fixaties het veranderproces richting een duurzame varkenshouderij in de weg stonden. Deze fixaties, zoals een taboe op inkrimping van de veestapel, of de idee dat inkrimping de enige oplossing is, waren ingebed in gesloten configuraties of eilandjes van overeenstemming, binnen zowel het landbouwnetwerk als binnen de natuur- en milieuwereld. Het resulteerde in een dialoog tussen doven. De neiging van de besloten landbouwconfiguraties om zich af te zetten tegen de boze buitenwereld en van de besloten milieuconfiguraties om de intensieve veehouderij volledig te diskwalificeren, leidden tot een verdere verharding en blokkade van het veranderproces. Gedwongen interacties (in de vele commissies) tussen deze beide gesloten configuraties werkten eerder polariserend dan verbindend. Maar er was ook dynamiek zichtbaar, zoals nieuwe interacties tussen jonge boeren en praktijkgerichte milieuorganisaties. Dit resulteerde in verbindingen tussen voorheen tegenstrijdige milieu- en landbouwwaarden en nieuwe probleemdefinities, bijvoorbeeld van mest als milieuprobleem naar verspilling van nuttige mineralen. Deze dynamiek had de potentie om verandering aan te jagen, maar kreeg in het politieke debat nauwelijks aandacht.

Het proefschrift resulteerde in een aantal handelingsperspectieven: maak gebruik van actoren die verbindingen kunnen leggen tussen configuraties (makelaars) of met onconventionele gedachten en initiatieven komen (initiators); voorkom dat

boodschappers van het slechte nieuws buiten de interacties worden gehouden; bevorder de totstandkoming van een klimaat waarin reflectie positief wordt beoordeeld; voorkom een terugval op de sociale fixatie: ‘Wij bepalen zelf wat goed is voor de landbouw en de buitenwereld hoeft zich daar niet mee te bemoeien’; voorkom een cognitieve fixatie in de vorm van starre enkelvoudige probleemdefinities (bijvoorbeeld: mest is een transportprobleem, mest is een probleem van te veel vee, mest is geen probleem) omdat daarmee openingen naar andere oplossingen blokkeren; werk met trajectmanagement, wat betekent dat er een globale koers wordt bepaald die richting geeft voor de continue bijsturing van het veranderproces. Veel van deze aanbevelingen zijn nog steeds actueel. De uitspraak van bemiddelaar Remkes (NRC 18 augustus 2022) dat de nadruk in het stikstofdebat te sterk ligt op het opkopen of halveren van boerenbedrijven en dat dit een veel te eenzijdig beeld is, lijkt geruisloos aan te sluiten bij de aanbeveling om cognitieve fixaties in de vorm van starre enkelvoudige probleemdefinities te vermijden omdat daarmee openingen naar andere oplossingen blokkeren.

Transitiemanagement

Sinds begin deze eeuw is het gebruikelijk om zo’n diepgaand en systeem breed veranderproces te duiden als een transitie of transformatie. In eerste instantie is het concept ‘transities’ ontwikkeld om belangrijke veranderingen uit het verleden te kunnen analyseren, zoals de overgang van een steenkool- naar een aardgas-economie. Volgens het veel gebruikte model van Geels (2002) spelen transities zich af op drie niveaus: het landschap (grote maatschappelijke ontwikkelingen), het regime (dominante, collectieve manieren van denken, werken en organiseren die historisch zijn gegroeid en gericht zijn op behoud van het bestaande) en de niches (alternatieve manieren van denken, werken en organiseren zoals innovaties en experimenten). Met het concept ‘transitiemanagement’ koppelde Rotmans (2003) transities aan een sturingsmodel.

Het transitiemanagement-concept is gretig omarmd door beleidsmakers en ook niet meer weg te denken uit beleidsnota’s over duurzame landbouw. Het ministerie van LNV was er vroeg bij en stelde al in 2003 het transitieteam intensieve veehouderij in. Minister Veerman (in de eerste nieuwsbrief van het transitieteam) motiveerde dit als volgt: ‘We kunnen niet langer wachten. Nu is het moment om de koers vast te stellen die nodig is voor een gezonde toekomst van de landbouw. Dat bepaalt de overheid niet; dat bepalen de actoren zelf.’ Dit transitieteam is helaas vroegtijdig opgeheven.

Een echte diepgaande transitie is lastig te realiseren. Het concept van padafhanke-lijkheden biedt daarvoor een van de verklaringen. Dit houdt in dat keuzes uit het verleden nieuwe ontwikkelpaden lastig, duur en risicovol maken. Hierdoor is

doorgaan op de reeds ingeslagen weg vaak makkelijker en dus aantrekkelijker dan een andere weg inslaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2018) heeft vier padafhankelijkheden geïdentificeerd die een transitie naar een duurzame landbouw vertragen of zelfs blokkeren: 1) materiële, waardoor alternatieven lastig zijn omdat boeren hebben geïnvesteerd in grond, technologie en bedrijfsystemen en daaraan voor lange tijd vastzitten; 2) cognitieve, doordat de opgebouwde kennis en ervaring is gericht op de huidige specialisaties; 3) financiële, waardoor een bank niet snel een nieuwe lening zal verstrekken voor een nieuw soort investering met een nieuw soort businessmodel; 4) regulatieve, waardoor het veel makkelijker is om bestaand beleid (bijvoorbeeld het mestbeleid) een beetje aan te passen dan helemaal opnieuw te beginnen. Deze padafhankelijkheden vormen ook een belangrijke reden voor Loorbach (2014) om meer aandacht te besteden aan de bewuste afbraak van niet-duurzame praktijken. De focus van transitie management ligt volgens hem te veel op de opbouwfase.

Sturen via de accumulatie van small-wins

Voor beleidsmakers die zich geconfronteerd zien met deze fixaties, padafhankelijkheden, op- en afbouwprocessen en de vele andere weerbarstigheden van transities, liggen de in paragraaf 1.3 benoemde reflexen op de loer. De uitdagingen kunnen zo overweldigend overkomen dat ze leiden tot verlamming of handelingsverlegenheid. Dat is niet alleen demotiverend voor ambitieuze beleidsmakers, maar ook voor ondernemers die in de periferie van het landbouwnetwerk mooie duurzame innovaties creëren. Als antwoord op deze verlamming hebben Termeer en collega's het concept ontwikkeld van het sturen van transities door middel van 'small wins': kleine diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor direct betrokkenen (Termeer & Dewulf, 2018; Termeer & Metzke, 2019). Het sluit aan bij een meer waarderende benadering van onderzoek en adviseren, zoals ook centraal staat in de positieve bestuurskunde van 't Hart & Douglas (Compton et al., 2021). Op verzoek van de Tweede Kamer is dit uitgewerkt voor duurzame landbouw (Termeer, 2019).

Uitgangspunt is dat transities niet gelijktijdig diepgaand, snel en systeem-breed kunnen zijn. Vandaar de start met diepgaande verandering op korte termijn en op kleine schaal. *Small wins* zijn dus geen papieren beloftes of laaghangend fruit, maar nieuwe praktijken waarbij sprake is van (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Het kan om van alles gaan. Denk aan een burgerinitiatief zoals Herenboeren, een nieuw instrument zoals de *green deals*, een ondernemersinitiatief zoals de start van de Vegetarische Slager of een nieuwe samenwerking zoals *Caring Farmers*. Ook al doen *small wins* zich vaak voor op een kleinere schaal, met de juiste interventies kunnen ze wel degelijk accumuleren in grootschalige diepgaande transformaties, doordat ze zich verspreiden, verbreden of verdiepen. Lindblom

(1979) beweerde bovendien dat dit wel eens sneller kan gaan: *'a fast-moving sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the status quo than can an only infrequent major policy change'* (p. 520).

Dit proces van accumulatie verloopt niet lineair en is lastig top-down te sturen en te controleren. Voor beleidsmakers betekent dit terughoudendheid met allerlei nieuwe plannen. Het bijbehorende handelingsperspectief betreft het herkennen en waarderen, en eventueel mede initiëren, van publieke, private en sociale initiatieven die passen binnen de ambitie van een duurzame landbouw. In interactie met deze initiatieven kan vervolgens bekeken worden welke interventies nodig zijn om deze initiatieven aan te jagen. Dat kan via het stimuleren van uitbreiding, het aangaan van verbindingen met andere maatschappelijke vraagstukken of verder verdiepen van initiatieven voordat ze kunnen worden uitgerold. Ook geeft het zicht op wat je als overheid vooral niet moet doen omdat het contraproductief werkt, zoals pampieren, eeuwige pilots, overvragen van initiatiefnemers, of in beton gegoten subsidieregelingen. Mocht er sprake zijn van hardnekkige taboes en blokkades die dit accumulatieproces ernstig traineren, dan zijn precieze revitaliserende interventies noodzakelijk. Dit *small wins* handelingsperspectief zorgt voor energie en voortgang richting een duurzaam landbouwproces, zonder te vervallen in simplistisch korte termijn gewin of het doen van beloftes die niet zijn waar te maken.

REFLECTIE OP DE ROL VAN BESTUURSKUNDIGEN

Geen speler in het Groene Front

Momenteel is er volop discussie gaande over de mate waarin de voormalige Landbouwhogeschool, tegenwoordig Wageningen Universiteit, medeverantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de vele duurzaamheidsvraagstukken in de landbouw. De redenatie daarbij is dat deze universiteit lange tijd een kernspeler was in het Groene Front en het OVO-drieluik. De boodschap van schaalvergroting en intensivering was gebaseerd op onderzoek van deze universiteit, net zoals de boodschap dat technische maatregelen de milieuvraagstukken kunnen oplossen. In de *Resource* (intern blad Wageningen Universiteit 2019/20) stelde hoogleraar Turnhout dat ze kan 'meevoelen' met mensen die vinden dat Wageningen daar reenschap over moet afleggen en dus sorry zou moeten zeggen. Maar wat was de rol van bestuurskundigen hierin?

Het makkelijke antwoord is dat er maar een beperkt aantal bestuurskundigen betrokken is geweest bij het landbouwbeleid. In de glorie-dagen van het Groene Front hadden bestuurskundigen weinig interesse in landbouw. De Landbouwhogeschool kende vooral veel ingenieurs, maar geen bestuurskundigen. Daar kwam pas verandering in met de oprichting van een aparte bestuurskundegroep in 2006.

Lange tijd werd de bestuurskunde ook niet relevant gevonden door beleidsmakers. De vormgeving van het beleid was vooral in handen van ingenieurs uit Wageningen, aangevuld met enkele juristen en economen. Pas sinds het begin van deze eeuw is het aantal bestuurskundigen op het ministerie van LNV en verwante instituten gegroeid.

Natuurlijk zijn er een aantal uitzonderingen van bestuurskundigen die met hun proefschriften wisten door te dringen tot het Groene Front. Denk aan het proefschrift van De Vries (1989) over grondpolitiek en kabinetcrises. In 1993 verschenen er zelfs drie proefschriften over mestbeleid: 'Dynamiek en inertie rondom mestbeleid' (Termeer), 'Mest en Macht' (Frouws) en 'Milieubeleid onder dak?' (Tatenhove). Later volgden de proefschriften van De Groot over Europese onderhandelingsprocessen (1997), Boonstra (2004) over gebiedsprocessen en Breeman (2006) over vertrouwen.

Recenter is er meer aandacht onder bestuurskundigen voor landbouwvraagstukken, wat onder meer blijkt uit het groeiend aantal proefschriften. Zo hebben diverse auteurs controverses rondom duurzame landbouw geanalyseerd met behulp van framing analysis, zoals Van Lieshout (2014) over megastallen of Stevens (2020) die sociale media beschouwt als het speelveld voor de polarisatie van frame controverses. Ook is er een aantal proefschriften verschenen dat discussies over landbouwbeleid in een breder voedselsysteem perspectief plaatst, zoals het proefschrift van Zwaan (2012) over de spanningen tussen het Nederlandse en Europese natuur- en landbouwbeleid, Candel (2016) over de Europese sturing van voedselzekerheid, dat van Sibbing (2021) over de opkomst van lokaal voedselbeleid in Nederland of dat van Buitenhuis (2022) over hoe beleid de veerkracht van de landbouw al dan niet bevordert. Door verbreding en toenemende urgentie van het vraagstuk van duurzame landbouw raken ook steeds meer bestuurskundigen betrokken van andere universiteiten.

Het onderzoeksveld van een duurzame landbouw gaat verder dan een interessante casus voor de toepassing van bestuurskundige theorieën. De systemische uitdagingen en roep om beter geïntegreerd voedselbeleid hebben ertoe geleid dat het voedsel- en landbouwdomein een rijke bron is voor bredere theorievorming over bijvoorbeeld gebiedsprocessen, beleidsintegratie of transitie. Dat wordt versterkt doordat de beleidspraktijk experimenteert met nieuwe bestuurskundige concepten zoals geïntegreerde voedselvisies, transitieteams of nieuwe vormen van dialoog. Deze analyses dragen ook bij aan meer normatieve vragen over wanneer het nastreven van beleidsintegratie eigenlijk opportuun is of wat de rol van een overheid is in transitieprocessen in het algemeen en verdienmodellen in het bijzonder.

Vijf lessen voor bestuurskundigen

Bestuurskundigen zijn dus in toenemende mate geïnteresseerd in en betrokken bij duurzame landbouw. Maar wat hebben al hun wijze inzichten concreet opgeleverd? Uit de bovenstaande paragrafen komt een beeld naar voren dat bestuurskundigen regelmatig gevraagd en ongevraagd advies formuleren voor de verbetering van de *governance*, het beleid en de processen richting een duurzame landbouw. Veel van deze adviezen lijken nog steeds erg actueel, wat impliceert dat ze nog niet echt geïmplementeerd of geïnternaliseerd zijn. Achteraf gezien is het altijd makkelijk om te zeggen: 'Hadden ze toen maar geluisterd.' Maar dit is te simpel en vergt een diepgaandere analyse. Hieronder een vijftal mogelijke verklaringen en daaraan gekoppelde lessen voor bestuurskundigen.

Allereerst zijn bestuurskundige adviezen door hun gerichtheid op proces of instrumentarium van een andere aard dan adviezen van ingenieurs die bijvoorbeeld uitrekenen hoeveel stikstofwinst een technische maatregel oplevert of economen die met hun modellen het verdienvermogen berekenen. Daarnaast ervaren beleidsmakers bestuurskundige adviezen vaak ook als te complicerend voor een beleidsproces dat toch al onder druk staat. Typerend is de reactie van minister Van der Wal op de vraag waarom ze met de stikstofkaart niet gebiedsgericht en in overleg aan de slag was gegaan: 'Ja, zei de minister, als ik hierover had overlegd, had het maanden geduurd' (Delaere, 2022). Met andere woorden: ze bieden onvoldoende handelingsperspectieven binnen de huidige *governance*-setting. De *governance*, het beleid en de veranderprocessen hangen samen en zijn dus ook alleen in onderlinge samenhang aan te pakken. Les: koppel de ontwikkeling van concrete handelingsperspectieven aan randvoorwaarden vanuit *governance*, beleid en proces.

Ten tweede zullen aanbevelingen altijd spanningen opleveren met gevestigde belangen. Vaak krijgen we te horen dat onze analyses leiden tot een feest van herkenning, dat de aanbevelingen inspireren, maar dat ze op dit moment niet opportuun zijn. Deze spanningen gelden des te meer voor een transformatie naar duurzame landbouw, die inherent appelleert aan verandering van identiteiten, waarden, belangen en machtsstructuren. Zonder wrijving geen glans. Echter, het simpel diskwalificeren of beschuldigen van partijen die de gevestigde belangen verdedigen kan resulteren in onproductieve achterhoedegevechten. Les: adresseer onderliggende belangenconflicten op een respectvolle manier zodat ze bijdragen aan revitalisering in plaats van achterhoedegevechten.

Een derde verklaring is de algemene trend van *cherry picking*, het selectief en tijdelijk adopteren van modieuze concepten. We kunnen concluderen dat zowel de inzichten als de bestuurskundigen zelf een beperkte houdbaarheidsdatum hebben. Dit hangt natuurlijk ook samen met de vierjarige beleidscycli waarbij iedere

nieuwe minister met een eigen visie wil komen. Deze volatiliteit van concepten is een belangrijke oorzaak van zwalkend beleid, wat voor veel ondernemers een reden is om investeringen richting duurzame landbouw uit te stellen. Bestuurskundigen moeten hier ook een hand in eigen boezem steken. Scherpe wetenschappelijke debatten zijn noodzakelijk, maar moeten niet uitmonden in gekissebis tussen verschillende bestuurskundige scholen over de goede woorden, over de hoofden van beleidmakers. Een mooi initiatief is 'Houvast voor duurzame vernieuwers', waarin het Groene Brein (2021) de concepten van vier transitiescholen op een rijtje zet. Les: wees prudent met conceptuele vernieuwing en neem beleidsmakers mee in het professionele debat hierover.

Het in dit hoofdstuk geschetste historische overzicht geeft een beeld van gebrekkig leervermogen. Tekenend is bijvoorbeeld het artikel van Jansen & Dagevos (2022) waarin ze de lessen van de Reconstructie nog maar eens op een rijtje zetten omdat het voorgestelde stikstofbeleid in dezelfde valkuilen dreigt te stappen. Dit geringe leervermogen is voor een deel te wijten aan een gebrekkig institutioneel geheugen. Veel van de huidige beleidsmakers kennen de reconstructie-processen niet meer en realiseren zich ook niet dat het mestbeleid al meer dan vijftig jaar doorsukkelt. In de huidige politieke afrekencultuur is er ook een neiging om informatie over tegenvallende resultaten van beleid niet actief te delen en daarmee de terugkoppeling over de effecten van beleid, nodig om te leren, te blokkeren (Delaere, 2022). Leren is extra belangrijk voor *wicked problems*, omdat er altijd het risico is dat oplossingen van vandaag leiden tot problemen van morgen. Les: blijf onvermoeibaar feedback-processen voeden op alle plekken binnen het openbaar bestuur.

Voor al deze lessen geldt dat bestuurskundigen het niet redden met eenmalige adviesjes hier en daar. Bestuurskundigen moeten streven naar het bestendigen van langdurige samenwerkingen met relevante beleidsmakers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zodat er ruimte is voor leren, het kritisch adresseren van onderliggende conflicten, het opbouwen van institutioneel geheugen en het vermijden van *cherry picking*. Alleen dan is het mogelijk om gezamenlijk handelingsperspectieven te ontwikkelen, daarmee te experimenteren, erop te reflecteren en ze weer verder te verrijken. Natuurlijk is het daarbij belangrijke collusie en een Groen Front 2.0 te vermijden. Les: verricht meer transdisciplinair en transformatief onderzoek, gebaseerd op intensieve samenwerking tussen onderzoekers uit verschillende disciplines en een variatie aan mensen uit te beleidspraktijk.

CONCLUSIES EN WIJZE HANDELINGSPERSPECTIEVEN

Het maatschappelijke vraagstuk van duurzame landbouw doet zijn kwalificatie als *wicked problem* eer aan. Weerbarstigheid mag echter nooit een excuus zijn voor niet handelen of uitstel. We concluderen dan ook dat de ontwikkeling naar een duurzame

mere landbouw veel te traag is gegaan en dat zowel de *governance*, de beleidskeuzes en het veranderproces daar debet aan zijn. Te lang is het landbouwbeleid bepaald in een klein gesloten netwerk, er is teveel beknibbeld op cruciale capaciteiten, het instrumentarium stond te lang ten dienste van een eenzijdige framing gericht op productiviteitsverhoging, geïnstitutionaliseerde verdedigingsmechanismes hebben het transitieproces vertraagd en exclusie-mechanismes en fixaties hebben eerder bijgedragen aan polarisatie en het ondermijnen van vertrouwen dan aan het versnellen van het veranderproces richting een duurzame landbouw.

Ondanks deze overkoepelende conclusie, zijn er ook veel voorbeelden van ondernemers die op een innovatieve manier werken aan duurzame landbouw. Ook zijn er vele innovaties in alle dimensies van het openbare bestuur: in de *governance*, zoals agrarische collectieven die gezamenlijk het natuurbeheer oppakken of het private initiatief voor het Deltaplan Biodiversiteit; in beleid, zoals de kringloopvisie van minister Schouten of de integrale voedselstrategieën van sommige gemeenten; of in de veranderprocessen, zoals het experiment met een andere stikstofaanpak op Schiermonnikoog of de voorstellen voor een G1000 landbouw. Tegen deze achtergrond formuleren we enkele aanzetten voor handelingsperspectieven.

Ook al zijn *wicked problems* nooit definitief op te lossen, het is wel mogelijk om met kleine, maar radicale, stappen voortgang te boeken (Termeer & Dewulf, 2018). Met deze positieve innovaties van ondernemers, burgers en beleidsmakers is veel meer te doen. De duurzame ondernemers hebben nauwelijks een plek aan de onderhandelingstafel en de innovaties in het openbaar bestuur worden wel omarmd, maar komen, als het puntje bij paaltje komt, slechts aarzelend tot stand en worden niet volledig benut. Nieuw beleid wordt vaak los van deze initiatieven ontwikkeld. Het eerste handelingsperspectief betreft het waarderen van deze innovaties en ze te benutten voor de versnelling van de transitie. Dat kan door interventies te richten op verspreiding, verbreding en verdieping van deze innovaties.

Juist omdat weerbarstige problemen zijn ingebed in een complex systeem met veel onzekerheden en interdependenties is het belangrijk om een holistisch perspectief te hanteren. Neem daarin zo veel mogelijk het hele voedselsysteem en alle schakels in de keten mee, inclusief de burgers en consumenten. Tornen aan het stikstofbeleid alleen kan resulteren in problemen op andere terreinen. Zoals in het verleden vaak gebeurd is, worden de oplossingen van vandaag dan het probleem van morgen of van partijen elders op de wereld. We begrijpen dat dit wordt ervaren als het onnodig verhogen van de complexiteit. Maar een holistische aanpak vergroot ook de oplossingsruimte. Diepgaande innovaties op het boerenerf zijn nooit te realiseren zonder veranderingen bij de toeleverende en verwerkende industrie. Duurzame landbouw gaat moeilijk zonder verandering van ons dieet, zoals het eten van minder vlees, en vergt dus betrokkenheid van consumenten. Voor de *governance*

betekent dit samenwerking tussen ministeries en tussen publieke, private en maatschappelijke organisaties. Het beleid is gebaat bij integratie op het niveau van frames, doelen, instrumenten en implementatie. Voor het veranderproces kan het interessant zijn om gebruik te maken van burgerfora, hackathons of living labs. Kortom, vertrek vanuit een voedselsysteem perspectief en vergroot daarmee de ruimte voor handelingsperspectieven.

Bij wijze vormen van *governance*, beleid, en veranderprocessen gaat het uiteindelijk altijd over mensen en in instituties ingebedde capaciteiten. Er is te veel beknibbeld op structurele capaciteiten en de voor *wicked problems* benodigde speciale skills, zoals veerkracht, reflexiviteit, responsiviteit, revitalisering en schaalgevoeligheid. Deze skills overstijgen het niveau van individuele mensen. Reflexiviteit kan bijvoorbeeld alleen floreren door institutionele steun, niet alleen door deze te tolereren, maar ook actief aan te moedigen. Het realiseren van ambitieuze plannen, zoals de Europese *Farm to Fork* of het advies 'Wat wel kan' van Remkes kan niet zonder versterking van deze capaciteiten. Een belangrijk handelingsperspectief betreft het investeren in de cruciale capaciteiten en het actief aanmoedigen van veerkracht, reflexiviteit, responsiviteit, revitalisering en schaalgevoeligheid.

Het in dit hoofdstuk besproken overzicht van het bestuurskundig onderzoek en de bestuurskundige praktijk naar duurzame landbouw is erg Nederlands. Elders in de wereld spelen dezelfde duurzaamheidsvraagstukken en krijgen bestuurskundigen ook steeds meer aandacht voor landbouwbeleid. Het is belangrijk om meer verbindingen te zoeken met de bestuurlijke landbouwpraktijk in andere Europese landen, ook gezien de afhankelijkheden en de invloed van EU-beleid. Maar ook buiten de EU gebeurt veel dat de Nederlandse aanpak kan inspireren. Het ECPR-netwerk over landbouw- en voedselbeleid heeft zich afgelopen jaren ontwikkeld als een belangrijk forum hiervoor. Voor veel landen is Nederland nog steeds het voorbeeld van een innovatief landbouwsysteem. Dit schept ook verplichtingen. Zoek daarom meer verbinding met de internationale praktijk en bestuurskundige innovaties buiten Nederland.

Tot slot: veel van de geschetste ingewikkeldheden zijn inherent aan *wicked problems*, waarmee we dit hoofdstuk begonnen. Er is haast en urgentie, maar helaas bestaan er geen simpele oplossingen. Natuurlijk leidt dat tot ongeduld bij veel bevlogen partijen. We moeten echter zowel waken voor uitstel als voor simplificeren. We hebben daarom gepleit voor het op een lerende en reflectieve manier aanjagen van radicale en betekenisvolle stapjes. Radicaal omdat ze echt transformatief zijn en de oren niet laten hangen naar partijen die alles bij het oude willen houden en het publieke debat gijzelen. Betekenisvol omdat ze met de juiste interventies uiteindelijk kunnen accumuleren tot een duurzaam voedselsysteem, opererend bin-

nen de grenzen van de aarde en gebaseerd op een eerlijk sociaaleconomisch fundament.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2022). Minister VWS heeft geen doorzettingsmacht als dierziekte overslaat op mens. Geraadpleegd van www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2022/05/18/minister-vws-heeft-geen-doorzettingsmacht-als-dierziekte-overslaat-op-mens.
- Bekke, A., De Vries, J., & Neelen, G. (1994). *De Salto Mortale van het ministerie van LNV; beleid, organisatie en management op een breukolak*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Biesbroek, G.R., & Candel, J.J.L. (2019). Mechanisms for policy (dis)integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 53(1), 61-84. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09354-2>.
- Boonstra, F.G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. [Thesis, Radboud Universiteit]. Radboud Repository.
- Boonstra, F.G., Bruil, W., Fonteijn, R.J., & De Haas, W. (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra Wageningen UR. Geraadpleegd van <https://edepot.wur.nl/330843>.
- Breeman, G. (2006). *Cultivating Trust. How do Public Policies Become Trusted*. Leiden: Leiden University.
- Buitenhuis, Y. (2022). *Bouncing Back or Moving Forward? Analysing Resilience and Agricultural Policies in the European Union*. [Thesis, Wageningen University]. <https://doi.org/10.18174/572133>.
- Candel, J.J.L. (2016). *Putting food on the table: The European Union governance of the wicked problem of food security*. [Thesis, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/375781>.
- Candel, J.J.L. (2019). De stikstofcrisis: van falend overheidsbeleid naar een lonkend toekomstperspectief? *Bestuurskunde*, 28(4), 89-93.
- Candel, J.J.L. (2022). EU food-system transition requires innovative policy analysis methods. *Nature Food*, 3(5), 296-298.
- Carson, R. (1962). *Silent spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Compton, M., et al. (2021). Walk on the bright side – what might we learn about public governance by studying its achievements? *Public Money and Management*, 42(1), 49-51. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1975994>.
- Daugbjerg, C., & Feindt, P.H. (2017). Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1565-1584. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334081>.
- De Groot, T. (1997). *Dertien is een Boerendozijn. EU-onderhandelingen over hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Leiden: Leiden Universiteit.
- De Vries, J. (1989). *Grondpolitiek en kabinetscrises*. Den Haag: Vuga.
- Delaere, M. (2022). *Hoe burger beleid ervaart, past niet in belevingswereld topambtenaar. Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd van www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/advies-aan-van-der-wal-als-je-snel-wilt-gaan-ga-langzaam.
- Dietz, F.J., & Termeer, C.J.A.M. (1991). Dutch manure policy: the lack of economic instruments. In D.J. Kraan, & R.J. in 't Veld (Red.), *Environmental protection: public or private choice* (pp. 123-148). Dordrecht: Kluwer.
- Frouws, J. (1993). Mest en macht. *Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. [Thesis, Wageningen University].
- Geels, F.W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a casestudy. *Research Policy*, 31(8-9), 1257-1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8).

- Groene Brein (2021). Houvast voor duurzame vernieuwers. Vier perspectieven op transitiedenken en doen [Online paper]. www.sociaalcirculair.nl/publicatie-artikel/transitiewe-tenschap-als-veranderaanpak-steeds-meer-weerklank/.
- In 't Veld, R. (1982). *Verandering en bestuur*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Jansen, J., & Dagevos, J. (2022, 7 februari). Hoe we lering kunnen trekken uit de Reconstructie Zandgronden voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof. *Gebiedsontwikkeling*. www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoe-we-lering-kunnen-trekken-uit-de-recon-structie-zandgronden-voor-de-gebiedsgerichte-aanpak-stikstof/.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <https://doi.org/10.2307/976178>.
- Loorbach, D. (2014, 31 oktober). To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation. Inaugural speech. DRIFT. <https://drift.eur.nl/publications/transition-governance-panarchy-new-transformation/>.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278-297. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. www.pbl.nl/publicaties/naar-een-wenkend-perspectief-in-de-landbouw#:~:text=Het%20essay%20'Naar%20een%20wenkend,bedrijven%20en%20ook%20de%20overheid.
- Princen, S.B.M. (2014). 'Het moet van Brussel': De Verhouding EU en Lidstaten tussen Retoriek en Werkelijkheid. Inaugurale rede. Universiteit Utrecht.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century*. Vermont, USA: Chelsea Green Publishing.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame ontwikkeling*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Schebesta, H., & Candel, J.J.L. (2020). Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy. *Nature Food*, 1(10), 586-588.
- Sibbing, L. (2021). *Cities stepping up to the plate: how local governments bring food policy into practice in the Netherlands*. [Thesis, Wageningen University]. <https://doi.org/10.18174/551087>.
- Stevens, T. (2020). *Social Media Dynamics in Agro-Food Governance*. [Thesis, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/514608>.
- Termeer, C.J.A.M. (1990). Het landbouwnetwerk onder druk. In J.A.M. Hufen, & A.B. Ringeling (Red.), *Beleidsnetwerken* (pp. 87-103). 's-Gravenhage: Vuga.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Termeer, C.J.A.M. (2019). Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Paper voor vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. *Kamerstuk 35000-XIV-74*.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G.E., & Stiller, S.J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration and Society*, 47(6), 680-710. <https://doi.org/10.1177/0095399712469195>.
- Termeer, C.J.A.M., & Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>.
- Termeer, C.J.A.M., & Metze, T. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. *Journal of Cleaner Production*, 240, 118272-118272. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118272>.
- Van Lieshout, M. (2014). *Framing scales and scaling frames: the politics of scale and its implications for the governance of the Dutch intensive agriculture*. [Thesis, Wageningen University]. <http://edepot.wur.nl/287139>.
- Van Tatenhove, J. (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990*. [Thesis, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/134642>.

- WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwaan, P. (2012). *Struggling with Europe: how initiators of horizontal forms of governance respond to EU formal rules*. [Thesis, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/20989>.

ENERGIETRANSITIE: STURING VAN TRANSITIE EN DE TRANSITIE VAN STURING?

Martijn van der Steen en Derk Loorbach

INLEIDING: DE ENERGIETRANSITIE ALS MAATSCHAPPELIJK VRAAGSTUK

‘De overheid moet haast maken met de energietransitie’. ‘Nederland wil met de energietransitie het beste jongetje van de klas zijn’. ‘De energietransitie leidt tot toenemende ongelijkheid en energiearmoede’. Zomaar enkele koppen over hetzelfde thema, maar heel verschillend van toon. Energietransitie komt dagelijks in tal van gesprekken, discussies en debatten voorbij. De meningen erover lopen uiteen. Voor de één gaat het te snel en is het te kostbaar. De ander gaat het veel te langzaam. We zijn het, kortom, structureel oneens over het tempo, het nut of de noodzaak van energietransitie en er zijn verschillende beelden over wat energietransitie is.

Meer conceptueel lopen de opvattingen over de aard van de energietransitie uiteen; van een technologische veranderopgave tot een herschikking van de fundamenten van onze samenleving (Rotmans & Verheijden, 2021; RLI, 2019; PBL, 2016). De aard van de energietransitie is de noodzaak om van een op fossiele bronnen gebaseerd energiesysteem over te gaan naar een op duurzame bronnen gebaseerd systeem (Loorbach, 2014). Dat is nodig, omdat duurzame bronnen hernieuwbaar zijn én niet bijdragen aan klimaatverandering. Zowel duurzaamheid als hernieuwbaarheid zijn belangrijk. Klimaatverandering wordt steeds meer zichtbaar in het dagelijks leven. En fossiele bronnen zijn eindig en komen veelal uit geopolitiek instabiele regio's.

Energietransitie lijkt een technisch vraagstuk, waarbij de ene energiebron wordt vervangen door de andere. Maar zo ‘eenvoudig’ is het niet. Het ‘energiesysteem’ is een eufemisme voor een enorm omvangrijk netwerk van infrastructuur, producenten, afnemers, verbruikers en gelieerde partijen (Van der Steen et al., 2022; Netbeheer Nederland, 2021). Het is diep verankerd in de manier waarop de samenleving is ingericht en hoe mensen hun leven leiden (Van der Steen et al., 2021). Niet alleen het energiesysteem is *fossiel*, de samenleving als geheel is dat óók. De maatschappelijke orde is gebaseerd op relatief goedkope en centraal geproduceerde energie.

Of het nu gaat om de manier waarop mensen zich verplaatsen, verwarmen of consumeren: die patronen draaien op een onderliggend systeem van fossiele energie. Datzelfde geldt nog meer voor het industriële en economische systeem. Ook dat is gegrond in fossiele energie, zowel in de modaliteit als de lage kosten ervan.

Het fossiele energiesysteem is het fundament waarop onze samenleving en economie zijn gebouwd. Het vormt de basis van de maatschappelijke gezagsorde waarin we leven. Wij leven in een *fossiele samenleving* (Rotmans & Verheijden, 2021). Daarmee is de transitie niet ‘simpelweg’ de samenleving die overschakelt naar een andere modaliteit, maar een samenleving die fossiele fundamenteen vervangt door *duurzame fundamenteen* (Van der Steen et al., 2021), zodat daarop nieuwe patronen en structuren kunnen worden ontwikkeld, die de *fossiliteit* van onze samenleving vervangen.

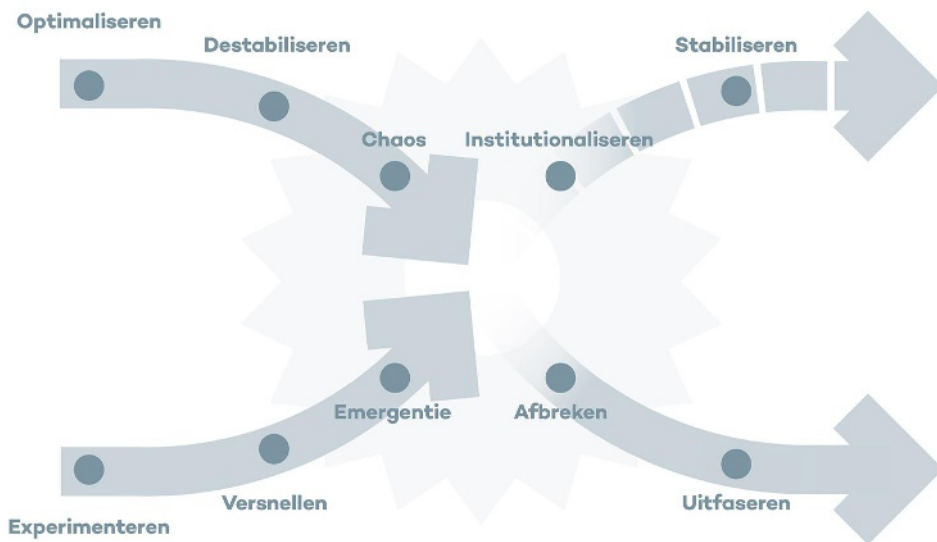
In deze bijdrage verkennen we wat de energietransitie betekent voor overheidssturing en voor de bestuurskunde. Niet alleen is het een ‘*wicked*’ en omstrede veranderingproces waarin rationele en doelgerichte sturing lastig lijkt (Head & Alford, 2015), het raakt ook de fundamenteen van het openbaar bestuur. Zo zijn fossiele energievoorziening en -consumptie verweven met overheidsinkomsten en regelgeving en is economische stabiliteit nauw verbonden met betaalbare energie. Daartoe zijn allerlei regels en wetten, financiële en belastingmechanismen ontwikkeld om het huidige energiesysteem mogelijk te maken. Overheidssturing is dus lastig, omdat het vraagstuk ‘*wicked*’ is, maar ook omdat de bestaande overheidssturing zelf heel sterk ‘fossiel’ is en de overheid dus ook het eigen beleid ter discussie moet stellen (Levin et al., 2012). Er ligt dus een grote opgave voor overheidssturing en voor de bestuurskunde. Om dit vraagstuk te verkennen, gaan we eerst in op het begrip ‘transitie’ en stellen we de vraag wat ‘gewenste transitie’ is. Vervolgens introduceren we een sturingsperspectief voor transities en benoemen we wat dit voor de bestuurskunde betekent.

WAT ZIJN TRANSITIES?

Een transitie is niet een verandering binnen de kaders en funderende principes van het bestaande, maar is een verandering van de fundamenteen en principes zelf (Loorbach, 2010, 2014). Randen, kaders, patronen, regels en normen veranderen, maar in het verlengde van een verandering van de basisbeginselen van het systeem (Frantzeskaki et al., 2012). Een transitie gaat niet om *meer* of *beter*, maar om *anders*. In de wetenschap is zij daarom gedefinieerd als een schoksgewijze systeemverandering op de lange termijn, die ontstaat vanuit op elkaar inwerkende veranderingen in de omgeving, vastlopende gevestigde structuren en opkomende alternatieven (Grin et al., 2010; Loorbach et al., 2017; Loorbach, 2010).

Historische transities en inzichten uit de complexe adaptieve systeemtheorie laten zien dat transities zich voltrekken volgens bepaalde patronen (Loorbach, 2014). Gesimplificeerd kan dit worden geïllustreerd aan de hand van de zogenoemde X-curve (zie Figuur 1), waarin onderscheid wordt gemaakt tussen patronen van opbouw en afbouw, die elkaar versterken dan wel tegenwerken. Zulke processen zijn in algemene zin de uitkomst van de opbouwende spanning tussen een veranderende omgeving, waarin nieuwe behoeften, politiek-maatschappelijke realiteiten, technologie of ecologische omstandigheden vragen om structurele aanpassingen binnen historisch gevestigde systemen, die we *regimes* noemen. Doordat zulke regimes zijn geïnstitutionaliseerd en samengaan met diep ingesleten routines, belangen en opvattingen, zullen deze zich vooral aanpassen door innovatie en optimalisatie.

Figuur 1 De X-curve van transitie (Loorbach, 2014)



Op de langere termijn leidt dit echter tot toenemende spanningen: het wordt lastiger het bestaande efficiënter te maken, terwijl de druk uit de omgeving oploopt. Dit stimuleert anderen te zoeken naar alternatieven. Gaandeweg ontstaan steeds meer experimenten, die na verloop van tijd concurrerend worden. In transities gaat dat niet alleen om technologie, het gaat ook om nieuwe businessmodellen, organi-

satievormen, maar ook alternatieve waarden en leefstijlen. Zo raakt een gevestigd regime steeds meer uit evenwicht. Op een bepaald moment loopt de druk zo op, dat het regime gedwongen wordt tot snellere aanpassing, er crises aan de oppervlakte komen, en legitimiteit verdwijnt. In de dan volgende onzekere en ook lastig controleerbare fase kan het alle kanten op, behalve terug naar het oude. Dat is een fase van crisis, wanorde en onzekerheid, die in de actualiteit op allerlei manieren herkenbaar is.

In historische transitie valt dit patroon te reconstrueren en valt achteraf een transitie van A naar B vast te stellen: de transitie van kolen naar aardgas in de jaren zestig, de transitie van extensieve naar industriële landbouw in dezelfde periode, de transitie van afval storten naar verbranden in de jaren tachtig, van 'water keren' naar 'ruimte voor de rivieren' in de jaren negentig. Maar *tijdens* deze processen is de uitkomst ongewis en per definitie omstreden: bestaande belangen verzetten zich, nieuwkomers vechten zich in en maatschappelijke polarisatie speelt op. Kunnen we van die historische transitie leren om beter met de energietransitie om te gaan: kunnen we de energietransitie gericht naar onze hand zetten? Als we accepteren dat het fossiele energieregime onvermijdelijk in transitie is, wat is dan een gewenste richting? Kunnen we in plaats van achteraf vaststellen waar de transitie heenging, de richting, het tempo en de gevolgen van de transitie sturen?

DE 'GEWENSTE' ENERGIETRANSITIE

De zoektocht naar verduurzaming is al decennia gaande, maar versnelt door toenemende urgentie, vooruitgang in technologie en nieuwe economische en coöperatieve modellen. De meest wenselijke richting lijkt daarbij een systeem gericht op minder energieverbruik, gebaseerd op hernieuwbare bronnen, dat voor iedereen zo beschikbaar en goedkoop mogelijk is. Een dergelijke overgang heeft implicaties voor het verdienvermogen van veel partijen en eindigt het bestaansrecht van partijen die hun afhankelijkheid van fossiele energie niet doorbreken. Dat zijn niet toevallig in het huidige systeem de meest machtige partijen, waaronder ook de overheid zelf. Terwijl we vanuit ecologische noodzaak en publieke waarden zouden moeten streven naar een energievoorziening die zo duurzaam en rechtvaardig mogelijk is, is dat voor de meeste partijen binnen het bestaande regime, inclusief de overheid zelf, niet vanzelfsprekend is (Frankowski et al., 2021).

Hiermee is een belangrijk kenmerk van transitie benoemd: een transitie is *normatief en omstreden* (Loorbach, 2014; Van der Steen & Loorbach, 2018). Het oude evenwicht wordt doorbroken, met de bestaande posities, vanzelfsprekendheden en belangen. Een transitie is dus een proces waarin een maatschappelijk systeem uit evenwicht raakt en strijd woedt over tempo, omvang en uitgangspunten. Zo poneerde Shell in 2010 dat er 'genoeg fossiele energie voor een gesmeerde transitie'

was, waar we een eeuw de tijd voor moesten nemen. Aan de andere kant van het spectrum zien we *Extinction Rebellion* en *Just Stop Oil* die eisen dat overheden uiterlijk 2030 stoppen met fossiele energie. Het maakt duidelijk dat transitie politiek omstreden zijn: een transitie is voor veel partijen onwenselijk, omdat deze voor hen te snel gaan om zich aan te passen. Transitie vormt voor hen een existentieel probleem, dat ze met alle macht bestrijden.

De energietransitie is dus een *economische* én een *institutionele* omschakeling. Doordat duurzame technologie meer decentraal een democratische (eigen) energievoorziening mogelijk maakt, heeft de transitie enorme gevolgen voor partijen met fossiele belangen. De onvermijdelijke en noodzakelijke veranderingen in economische en institutionele structuren is omstreden en complex, net als de sociaaleconomische gevolgen. Hier komt bij dat duurzame energie grote voorinvesteringen vraagt, terwijl fossiele energie relatief goedkoop is. Dat laatste komt doordat in de bestaande productie de kosten voor klimaat, afval en milieuschade als externe effecten op de omgeving worden afgewenteld. Economisch kan een duurzame keuze voordeliger zijn als al die factoren wél meegeteld worden, maar dat neemt niet weg dat de prijs die de consument betaalt dan nog steeds hoger is. Zo kan energietransitie grote koopkrachteffecten hebben op de korte termijn, terwijl ze potentieel tot een lagere energierekening op langere termijn kan leiden. In een energietransitie zullen dan ook onvermijdelijk de institutionele condities moeten veranderen: van het uitfaseren van 'fossiele subsidies' tot het faciliteren van nieuwe vormen van energieproductie en consumptie.

In dat proces gaat het dus tegelijk om opbouw en om afbraak, ook als het gaat om de structuren en posities die overheden bewaken of schragen. In die context ervaren overheden dus vaak een spagaat: ze zijn traditioneel gericht op stabiliteit en bewaken bestaande systemen. Nu moeten ze fundamentele verandering begeleiden en omgaan met zeer uiteenlopende belangen en verlies: economisch, maar ook normatief en politiek verlies. Bijvoorbeeld bij bedrijven die hun verdienmodel baseren op fossiele brandstoffen of op het produceren met lage kosten voor fossiele energie en de 'gratis' uitstoot van de afvalgassen die daarbij ontstaan. Maar denk ook aan de liefhebbers van zware grote auto's, met zware verbrandingsmotoren, die veel liters brandstof per kilometer verbruiken. In een duurzaam energiesysteem is voor hen geen plaats: technisch niet, maar vooral ook normatief niet. Wat in het bestaande systeem acceptabel en slim is, is in het nieuwe systeem verkeerd en onwenselijk. Zo kent de energietransitie ook veel verliezers, waar een overheid dus ook mee moet omgaan.

Dit proces van maatschappelijke herpositionering is per definitie een langetermijnproces. Transitie is een verandering in de lange lijnen van de geschiedenis. Het kan decennia duren voordat transitie in volle omvang zichtbaar is, ook al kenmerkt het

proces zich door relatief heftige en vaak chaotische schoksgewijze stappen. Het proces van transitie verloopt onvermijdelijk via een langere periode van onzekerheid en turbulentie. Het betekent dat vormen van beleid en sturing problematisch zijn: de tijdshorizon is zo lang dat de onzekerheden structureel zijn. In combinatie met het normatieve en omstreden karakter betekent dit dat een transitie geen korte klap is, of dat er een knop is die ergens omgezet wordt. Transitie is een proces van lange adem, van hevige strijd en van diepe onzekerheid.

Zo is, samenvattend, de energietransitie meer dan een technologisch vraagstuk waarin sprake is van nieuwe manieren van opwekken van energie, netbalancering, windparken en warmtenetten, of het stimuleren van elektrisch rijden. Het is een normatief omstreden langetermijnproces, waarin overheden zelf een dubbelzinnige en omstreden rol vervullen. Incrementeel beleid kan op korte termijn verlichting bieden, maar de fundamentele spanningen worden er niet mee weggenomen. De potentie die de transitie biedt in termen van sociale en ecologische vooruitgang blijft er bovendien mee onderbenut. Anders gesteld: transities bieden de kans op een snelle grootschalige en gewenste systeemverandering, maar dat vraagt om sturingsstrategie die start vanuit de kenmerken van transities: dus *van A naar B, via de principes van B*.

DE ENERGIETRANSITIE ALS STURINGSVRAAGSTUK

De energietransitie is een proces dat in klassieke zin onbestuurbaar is, maar waar tegelijkertijd de vraag om sturing evident is: het is wezenlijk voor maatschappelijke stabiliteit en welvaart. Als de energietransitie niet in klassieke zin te sturen is, hoe zou dit dan wel kunnen? Om die vraag te beantwoorden, schetsen we eerst de contouren van het sturingsvraagstuk. Hierin gaat het zowel over de omgang met meerdere actoren, de ruimtelijke dynamiek, de financieel-economische dimensie, de rol van kennis en het politieke karakter.

Multi-actor

In de context van de energietransitie is een groot aantal actoren actief om de richting en snelheid te beïnvloeden. Hun inspanningen werken op elkaar in. De effectiviteit van de ene inspanning wordt mede bepaald door de inspanningen van anderen. Volgorde doet er daarbij toe. Sommige interventies creëren randvoorwaarden of platforms waarop andere inspanningen laagdrempeliger worden om te ondernemen. Andersom kan een inspanning van de één het voor een ander voor jaren onrendabel maken om duurzaam te investeren. Zo is energietransitie een *multi-actor probleem*, waarin vele actoren op coherente wijze tot inspanningen moeten komen om de transitie vooruit te helpen en om de transactiekosten en -tijd relatief laag te houden (Teisman et al., 2018).

Energietransitie is niet alleen een kwestie van veel partijen in één systeem, maar van verschillende systemen die vanuit verschillende beelden opereren. Vaak is er tussen die systemen weinig afstemming: de bewegingen in sectoren als mobiliteit, bouw of landbouw hebben hun eigen dynamiek. Naarmate transitiedruk oploopt, komen maatschappelijke en economische structuren, die vaak de basis van bestaande interacties en systemen vormen, echter steeds meer onder druk te staan. Dat schept ruimte voor nieuwe verbindingen tussen die systemen. Hierin maken nieuwe technologie, business- en organisatiemodellen het mogelijk dat nieuwe spelers invloed gaan uitoefenen en nieuwe structuren ontwikkelen. Zo is massale decentrale opwekking van duurzame energie in zonnepanelen een nieuw ‘probleem’ voor netbeheerders. Zij moeten alle nieuwe toevoer op het net aansluiten en de moeilijk te managen piek- en dalbelasting daarvan in goede banen leiden.

Dat moet bovendien binnen nieuwe structuren gebeuren. In het oude energiesysteem kon dat in samenspraak met grote opwekkers, die vanuit fossiele verbrandingsinstallaties de ‘productie’ van energie konden reguleren. Dat was een overzichtelijke relatie tussen netbeheerders en leveranciers, met consumenten als passieve afnemers. In een duurzaam energiesysteem zijn consumenten ook producenten, komt de energie uit vele bronnen, is de toelevering niet planbaar, en kunnen consumenten/gebruikers een belangrijke rol spelen in de netbalans door hun gebruik te timen. ‘Aansluitingen’ zijn niet alleen meer plekken waar stroom wordt afgenomen, maar kunnen deel zijn van de oplossing, bijvoorbeeld door de elektrische auto ‘s nachts op te laden en tijdens piekbelasting stroom terug te leveren aan het net. Dat is technisch mogelijk, maar vereist coherentie in het handelen van netbeheerders, huishoudens, opwekkers van duurzame energie, enzovoort. Dat zijn partijen die voorheen weinig met elkaar te maken hadden, of in eenzijdige rollen als producent, transporteur en afnemer. Nu zijn nieuwe verbanden nodig, die niet vanzelf ontstaan.

Ruimtelijke dynamiek

Energietransitie leidt ook tot nieuwe ruimtelijke uitdagingen (Van der Steen et al., 2021; Van der Steen et al., 2022). In het fossiele energiesysteem vindt opwekking centraal plaats, in afgelegen centrales. Het ruimtelijk beslag van fossiele energie is laag en de kosten voor het distributienetwerk zijn lang geleden gemaakt. Een kolen- of gascentrale op de Maasvlakte neemt minder ruimte in beslag dan de hectaren grond voor zonnepanelen en/of windmolens. Die bevinden zich bovendien vaak in bewoonde of gebruikte ruimte. Tussen de mensen, in plaats van op afstand. Bovendien vraagt elektrificatie om nieuwe infrastructuur, of om uitbreiding. Denk aan netverzwaring, transformatorhuisjes, laadpalen of warmtenetten. Deze komen dicht in de leefomgeving en openbare ruimte, waar ze concurreren met andere functies en op lokaal verzet stuiten. Zo is de energietransitie ook een

zaak van ruimtelijk beheer en ruimtelijk beslag, en de vraag welke bestemming de publieke ruimte moet krijgen. Ook hier lijkt een logische vraag om sturing en coördinatie aan de orde.

Financieel-economische dimensie

Energietransitie gaat over kosten en baten. Het dominante fossiele systeem is historisch gefaciliteerd door vrijstellingen van belasting, het niet doorbelasten van vervuiling en het publiek financieren van infrastructuur en het stimuleren van gebruik. Dat legde de basis onder onze economische groei, maar heeft een energiesysteem ontwikkeld waar overheid en markt ecologische kosten afwentelen op de omgeving. Energietransitie gaat ook over correctie van die afwenteling: in duurzame energie zijn ecologische kosten in de prijs opgenomen en met diversificatie en decentralisatie worden potentieel sociale problemen als energiearmoede, ongelijke verdeling en private winsten ten koste van het publieke domein structureel aangepakt. Het betekent ook dat vanuit het heden de energietransitie vaak als investeringsvraagstuk wordt gezien en gezien wordt als ‘duur’ en ‘voor kosten zorgt’.

Vanuit transitieperspectief gaat dat niet zozeer om de ‘prijs’, maar om de timing van kosten en baten (Frantzeskaki et al., 2012). De kosten voor fossiele energie lijken laag omdat veel van de kapitaalinvesteringen en ontwikkelingskosten al zijn gemaakt en er door schaalvoordelen heel veel kostenvoordeel is geboekt (Van der Steen et al., 2021). Het is een oude, afbetaalde vorm van energiewinning. Maar belangrijker, in de prijzen ‘aan de pomp’ of ‘op de jaarlijkse nota’ staan niet de kosten voor de gevolgen van het energieverbruik meegerekend. Klimaatverandering brengt kosten met zich mee, maar die zijn niet in de literprijs verwerkt. Die worden pas op langere termijn zichtbaar en voelbaar voor generaties die dan leven. Wie betaalt de kosten voor de langetermijneffecten? En wat is daarin verstandig? Het is misschien nobel om die investeringen dan nu maar voor eigen rekening te nemen, om toekomstige generaties te ontlasten, maar we weten niet of die toekomstige generaties het tegen die tijd zelf veel efficiënter en effectiever kunnen. En, nu kosten betalen heeft óók toekomstige gevolgen: euro’s die we nu investeren in energietransitie gaan misschien wel ten koste van zorg, sociale zekerheid, het verkleinen van gezondheidsverschillen, onderwijs en het tegengaan van bestaansonzekerheid bij groepen. Ook dat kan voor toekomstige generaties van groot belang zijn. Zo gaat transitie ook altijd over intergenerationele verschillen, over intergenerationele solidariteit, maar ook over de vraag wat op langere termijn effectieve, efficiënte en goede keuzes zijn; over intergenerationele *politiek*.

De rol van kennis

In deze context van transities wordt ook beleid maken steeds complexer: gevestigde posities en processen raken uit evenwicht (Van der Steen & Frankowski, 2021). Onvoorspelbaarheid en chaos nemen toe, evenals de behoefte aan integraliteit en afstemming. Het wordt technisch ingewikkeld, maar ook complex, omdat interventies van actoren op elkaar inwerken en daarmee het systeem voortdurend veranderen. Maatschappelijke reflexiviteit maakt sturen lastig. Dat zorgt er ook voor dat 'de energietransitie' maar heel beperkt kenbaar is. De energietransitie is een fundamenteel ongekend vraagstuk. Het is geen vraagstuk van onzekerheid, maar van ambigüiteit. Er is kennis over beschikbaar, maar deze is nooit sluitend. Daarvoor is het complexe systeem te dynamisch, te veranderlijk en in principiële zin onkenbaar. Er is veel kennis beschikbaar, maar absoluut is die kennis nooit. Gevoegd bij de sterke normatieve dimensie van de energietransitie leidt dat tot een hoge mate van *wickedness* van het vraagstuk. Energietransitie is zowel normatief als inhoudelijk omstreden.

Tegelijkertijd is er ook de neiging in beleid, en ook in de manier waarop beleid maken is geïnstitutionaliseerd, om te streven naar voorspelbaarheid, het reduceren van risico's, het formuleren van plannen en doelen, en het implementeren van oplossingen. In de geschetste context van transities lijkt deze dominante beleidsbenadering averechts te werken: door vanuit het bestaande en reactief te willen verbeteren wordt ook het bestaande in stand gehouden. Ondertussen verandert de omgeving en worden de hardnekkige problemen die samenhangen met het systeem dat onder druk staat steeds zichtbaarder. Paradoxaal genoeg veroorzaakt dus de dominante manier van beleid maken het oplopen van transitiedruk.

Politiek karakter

Transities zijn bij uitstek *politiek*. Dat zijn ze al omdat ze een normatief uitgangspunt nastreven en daarmee bepaalde waarden aan de samenleving opleggen (Loorbach, 2014; Van der Steen & Loorbach, 2018). Maar dat zijn ze ook omdat er heel direct winst en verlies aan het leven van mensen en bedrijven wordt opgelegd. Het verbod op de verkoop van diesels of het verbod om met een dergelijke auto (of eigenlijk, de motor van de auto) een binnenstad binnen te treden is een vergaand politiek besluit: iemand wordt toegang ontzegd. Zo zijn veel grote en kleine maatregelen in de energietransitie verdelend van aard. Dat betekent dat ze binnen de daarvoor geldende democratische instituties moeten plaatsvinden. Althans, daar is veel voor te zeggen. Het politieke in de energietransitie zou in de politieke arena, en binnen het kaders en instituties van de rechtstaat, plaats moeten vinden. Let wel, dat gaat dus niet alleen om het *grote* politieke besluit om wel of niet voor de energietransitie te gaan, of om dat sneller of langzamer te doen. Het geldt óók voor

tal van grotere en kleinere besluiten, maatregelen, interventies die de energietransitie vormgeven. Energietransitie heeft grote gevolgen in het leven van mensen, vaak tot diep in de privésfeer.

Het is de vraag hoe we tot behandeling en beantwoording van die politieke kwesties rond transities komen. In sommige landen gebeurt dat via autoritaire en ondemocratische vorm, andere landen doen dit in de openheid en transparantie van de democratie. Ook dat zijn keuzes die voorliggen en die inherent deel uitmaken van de energietransitie. En die niet vanzelfsprekend zijn. Zo zijn veel voorstellen van mensen die zich uitgesproken hard maken voor een snelle transitie op veel manieren dictatoriaal, autoritair en onrechtstatelijk te noemen. Wat als er geen politiek en/of democratisch draagvlak is voor transitie: kan het dan wachten, of moet een goed bestuur het er juist 'door drukken'. Bevindt transitie zich binnen de geldende democratische institutionele structuren, of ligt het daarboven en erbuiten?

Al deze vragen en kwesties zijn heel verschillend, maar leiden tot een gemeenschappelijke conclusie: er is *ergens* op *één of andere manier* een vorm van sturing nodig om de energietransitie verder te brengen. Deels om de beweging in praktische zin op gang te krijgen, maar daarnaast ook om de vele politieke en normatieve kwesties die ermee samenhangen in goede banen te leiden. Deels gaat het dus om sturing als een meer technische en praktische kwestie – een gerichte inzet van middelen om een bedoeld doel te bereiken –, maar het gaat ook om een meer normatieve vorm van sturing, het in goede politieke en institutionele banen leiden van de vele vragen en kwesties die ermee samenhangen.

EEN BESTUURSKUNDIG PERSPECTIEF VOOR DE STURING VAN TRANSITIES

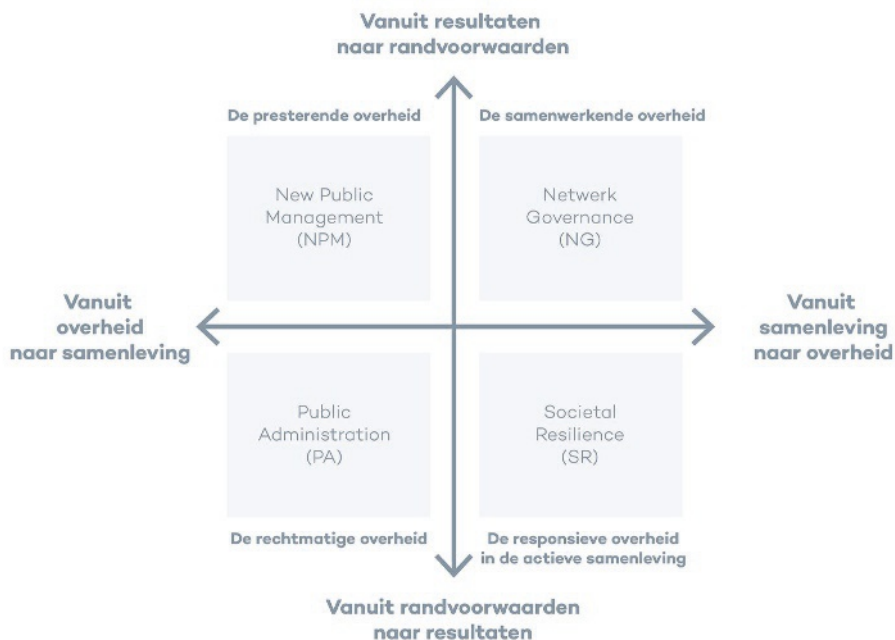
In dit hoofdstuk presenteren we een raamwerk voor de sturing van transitie, gebaseerd op twee modellen die in de bestuurskundige theorie, de transitietheorie én die in de bestuurspraktijk gebruikt worden: het NSOB-kwadrantenmodel (Van der Steen et al., 2015, 2016) en de transitiesturingsmix zoals ontwikkeld door DRIFT (Diercks et al., 2020). We zullen beide modellen kort introduceren en laten we zien hoe deze modellen samen een sturingsraamwerk voor transitiesturing vormen.

Vier perspectieven op overheidssturing: het NSOB-kwadrantenmodel

Het eerste model dat we hier gebruiken is het model van de vier perspectieven op overheidssturing (Van der Steen et al., 2015, 2016). Het is geen prescriptief model voor sturing, maar een overzicht van verschillende perspectieven op de rol van de overheid en de invullingen van overheidssturing die we in de bestuurskunde aantreffen. Zo geeft het model overzicht over de verschillende perspectieven die er in het denken over sturing zijn, de rollen die de overheid kan innemen, en de ver-

schillende manieren waarop overheid en samenleving zich tot elkaar kunnen verhouden. Het model biedt een kader om (a) te *analyseren* hoe sturing is ingericht en (b) het *gesprek te voeren* over wat voor deze specifieke opgave wenselijk is. Het is een gespreksmodel om de breedte van de bestuurskunde en het denken over sturing toe te passen op concrete vraagstukken.

Figuur 2 **Perspectieven op overheidssturing (Van der Steen et al., 2015)**



Het sturingskwadrant onderscheidt vier *sturingsperspectieven*, vertaald in vier rollen van de overheid. Elk perspectief legt een ander accent in sturing en biedt een vertrekpunt voor de inrichting van sturing. Het idee van het model is niet dat sturing op één bepaalde manier invulling moet krijgen, maar dat per opgave gekozen moet worden voor een passende invulling.

Sturen als *rechtmatige overheid* past bij de wetenschappelijke benadering van *Traditional Public Administration*. De idee is dat de politiek bepaalt wat de doelen zijn en ambtenaren zorgdragen voor de uitvoering hiervan. Dat gebeurt vooral via wetten en juridische overeenkomsten, met daarin een vastlegging van rechten en plichten. Sturing heeft zo een sterk rechtstatelijk en juridisch karakter.

Het sturen als een *presterende overheid* past bij de benadering van *New Public Management*. Nog steeds bepaalt de overheid de doelen, maar zij probeert vervolgens om als dienstverlener zo effectief en efficiënt te werken. Economische waarden als effectiviteit, efficiëntie en rendement zijn dan belangrijke graadmeters van goed bestuur. De verhouding tussen overheid en externe partijen is die van opdrachtgever en opdrachtnemer. De overheid bepaalt doelen en kaders, externe partijen voeren uit.

Het sturen als een *netwerkende overheid* past bij de benadering van *Network Governance*. De overheid bepaalt niet eenzijdig de doelen, maar sluit coalities door gezamenlijke doelen te formuleren. De overheid is een van de partijen in een netwerk, waarin doel en procesafspraken worden gemaakt door middel van overleg en onderhandelingen. Vaak worden tijdelijke samenwerkingsvormen gebruikt, zoals convenanten, akkoorden en ppsconstructies. De overheid zoekt actief het netwerk op, zonder het over te nemen, en zoekt naar coalities met partijen die nodig zijn om publieke waarden te realiseren.

Het sturen als een *responsieve overheid* past bij de benadering van *Societal Resilience*. Het realiseren van publieke waarde gebeurt hier door maatschappelijke actoren. De overheid probeert maatschappelijke inzet te faciliteren door responsief te sturen. Bijvoorbeeld door regels aan te passen, een platform te bieden en kennis of geld in te brengen. Of door juist weg te blijven van maatschappelijk initiatief dat binnen de wettelijke kaders maar verder los van de overheid opereert. De overheid zoekt de maatschappelijke dynamiek op, om in te schatten hoe hier responsief op te kunnen anticiperen en reageren.

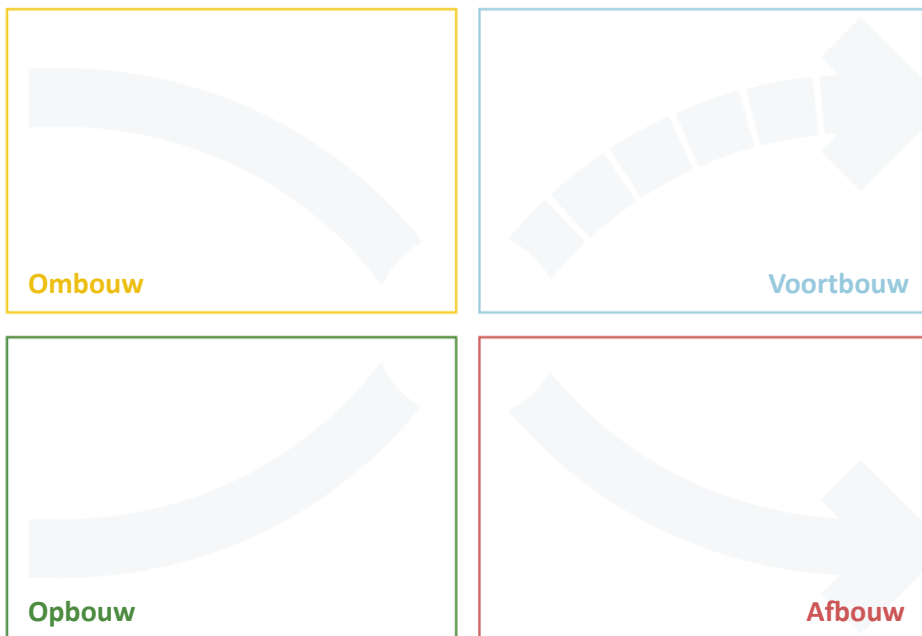
De essentie van de vier perspectieven is dat voor elke opgave in principe elk van de perspectieven het uitgangspunt voor de inrichting van sturing kan zijn, maar dat het van belang is om te expliciteren wat het uitgangspunt dan precies is, en het nodig is om te zien hoe de waarden en elementen van de andere perspectieven alsnog invulling krijgen. Wie bijvoorbeeld kiest voor een netwerkende benadering, zal ook moeten nadenken over hoe sturing geborgd is in wet- en regelgeving en hoe controle en verantwoording invulling krijgen. Zo is elk perspectief voor elk vraagstuk mogelijk, maar roept het altijd de vraag op hoe om te gaan met de andere perspectieven. Vanuit dit model is een goed sturingsarrangement een arrangement waarin én *expliciet* richting gekozen wordt én vervolgens de andere perspectieven ook een *passende invulling* krijgen.

Vier bewegingen die voor transitienodig zijn: de transitiesturingsmix

De transitiesturingsmix is gebaseerd op de X-curve van transitie en gaat over het beïnvloeden van de snelheid en richting van transities (Diercks et al., 2020). Dat

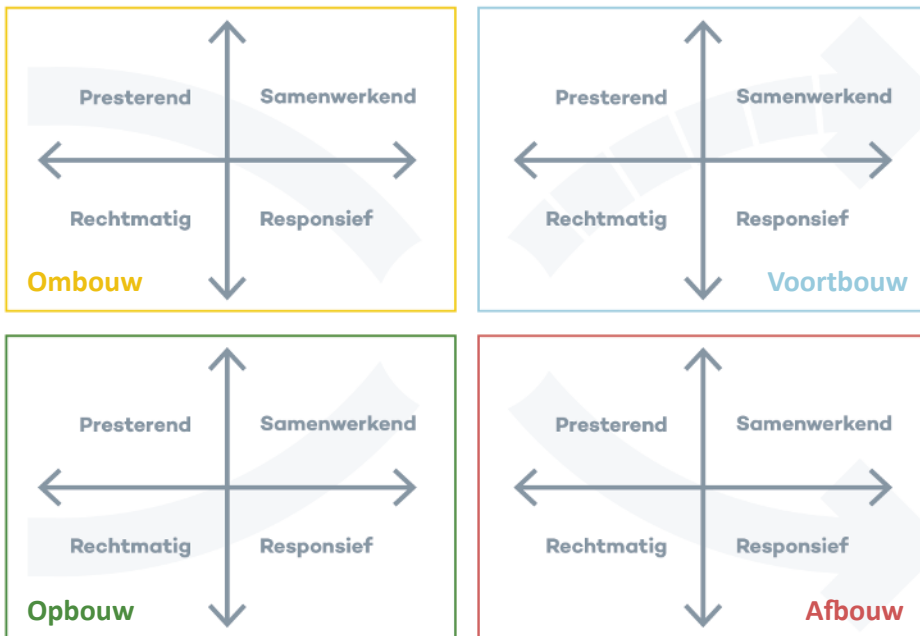
betreft het beïnvloeden van vier bewegingen, die optellen tot structurele systeemverandering: *opbouw*, *ombouw*, *afbouw* en *voortbouw*. *Opbouw* gaat om het opkomen van nieuwe manieren van denken, werken en organiseren; *afbouw* gaat om manieren van denken, werken en organiseren die uitgefaseerd worden; *ombouw* gaat over bestaande elementen die nieuwe toepassingen krijgen; *voortbouw* gaat over institutionalisering en normaliseringsprocessen. Al deze bewegingen zijn voorwaardelijk voor transitie. Ze horen bij elkaar, maar staan tegelijkertijd gespannen tegenover elkaar.

Figuur 3 Vier bewegingen in maatschappelijke transitie (Diercks et al., 2020)



De sturingskwadranten en de X-curve gecombineerd: een raamwerk voor transitiesturing
Wanneer we het sturingskwadrant en de X-curve combineren, ontstaat een sturingsraamwerk om alle vormen van sturing in transitie in beeld te brengen. Dit sturingsraamwerk biedt een basis voor een integrale sturingsstrategie voor transitie. Door beide kaders over elkaar heen te leggen ontstaat een raamwerk voor transitiesturing, dat aangeeft waar sturing ingrijpt in transitie (opbouw, ombouw, afbouw, voortbouw) en vanuit welk sturingsperspectief dit wordt gedaan (presterend, rechtmatig, responsief of samenwerkend).

Figuur 4 Een gecombineerd raamwerk voor transitiesturing (Diercks et al., 2020)



Dit sturingsraamwerk opent een breed palet aan transitiesturing: elk van de vier benodigde bewegingen kan vanuit vier sturingsperspectieven worden ingericht. Zo biedt de combinatie van deze verschillende modellen een kader voor het ontwerp van een *transitiesturingsstrategie*. Welke nadruk leggen we in de X-curve? Welk type sturing nemen we als uitgangspunt? Hierbij is de basisgedachte dat zo in beeld komt waar bestaande sturing ontbreekt of contraproductief uitpakt. Vanuit die analyse kan dan een gepaste benadering voor transitiesturing worden geformuleerd.

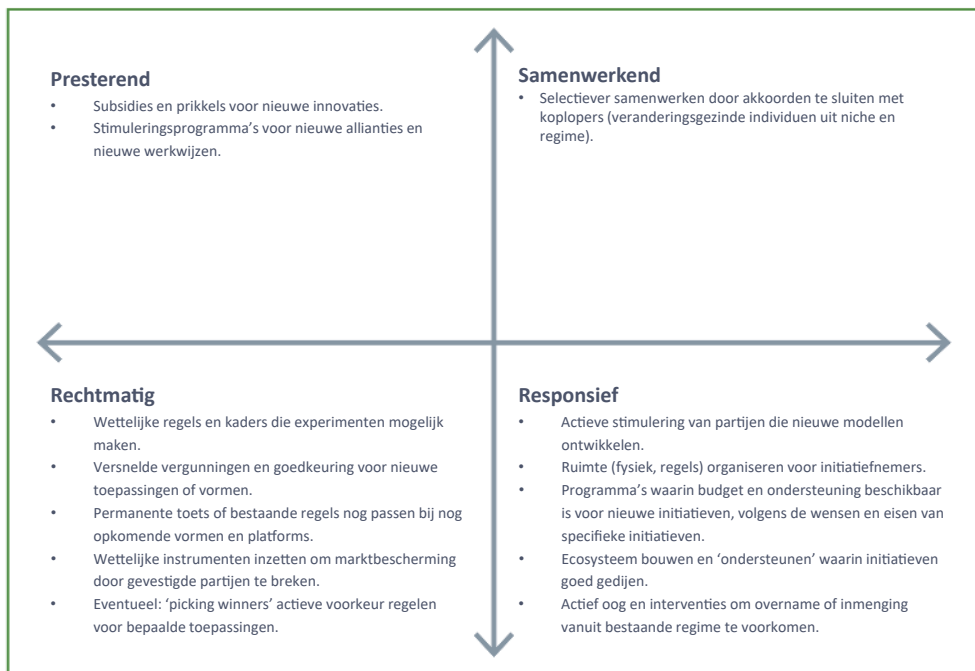
1. Opbouw

Bij opbouw gaat het om vernieuwingen die ontstaan als alternatieven voor het dominante regime. Het zijn kleine stapjes die in potentie onderdeel kunnen worden van een groter transitieproces. Daarbij spelen altijd vragen met betrekking tot de impact en ambitie: zijn de alternatieven toch uiteindelijk niet meer van hetzelfde? Of is het uiteindelijk niet schaalbaar, in die zin dat er geen opschaling naar grotere volumes en systeemniveau kan plaatsvinden? En willen de ondernemende ontwikkelaars van alternatieven die zich afzetten tegen het regime wel onderdeel daarvan worden?

Het sturen op opbouw vereist een aantal specifieke activiteiten. Het ondersteunen van de opkomst van nieuwe innovaties is een eerste belangrijk element. Daarnaast gaat het om het openen van het speelveld voor variatie aan initiatieven. Initiatief alleen is niet voldoende voor opbouw. Het gaat ook om het verenigen van alternatieven. En om het beschermen ervan. Regimepartijen hanteren de mogelijke middelen om die tegen te gaan, omdat ze beseffen dat ze hun positie kunnen verliezen. Opbouw staat altijd in het teken van vervanging en gaat dus gepaard met strijd. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

Figuur 5 Sturingsmogelijkheden om opbouw te realiseren

Opbouw



2. Ombouw

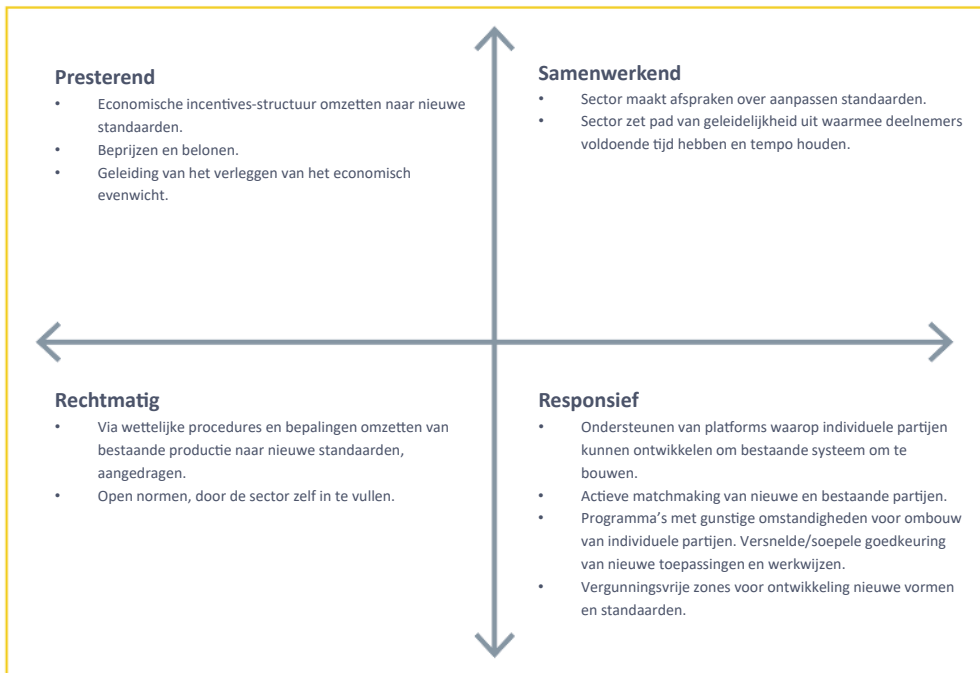
Ombouw is de beweging waarin elementen in het regime worden aangepast aan nieuwe omstandigheden. De cruciale vraag is of de ombouw ingrijpend genoeg is om de gewenste transitie te realiseren. Is het ombouw naar het nieuwe, of toch uiteindelijk vooral het ombouwen als optimalisering of compromis van het bestaande? Vaak betekent ombouw het gedeeltelijk opschonen van een verder onveranderd proces. Het verandert niet veel aan de machtsposities in een systeem. In die zin bestaat ombouw vaak uit incrementele en graduele aanpassingen van het

bestaande. Vanuit het perspectief van gewenste transitie is de vraag of er voldoende ruimte is voor de nieuw toetreders en hun ideeën en principes. Onder wiens voorwaarden, in welke taal en met wiens regels en normen krijgt het vorm? Dat zijn belangrijke vragen die op tafel moeten komen, terwijl een deel van de partijen er tegelijkertijd belang bij heeft om er niet bij stil te staan.

Ombouw kan, mits voldoende scherp, bijdragen aan transitie. Tegelijkertijd is het een lastig proces. Partijen die moeten bewegen zijn vaak ook de grootste potentiële verliezers. Zij komen niet uit zichzelf in beweging. Dat stelt hoge eisen aan sturing. De overheid kan hierin een sleutelrol spelen. Bijvoorbeeld door een niet onderhandelbaar doel te bepalen, daar spelregels aan te koppelen, met een duidelijk handhavingsregime. En door tijdspaden af te spreken, met eventueel onderweg aanscherping van regels en randvoorwaarden. Dat kan helpen om deelnemers uit welbegrepen eigen belang in beweging te brengen en te houden. Hier dringen beelden van de stikstofcrisis zich op. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

Figuur 6 Sturingsmogelijkheden om ombouw te realiseren

Ombouw



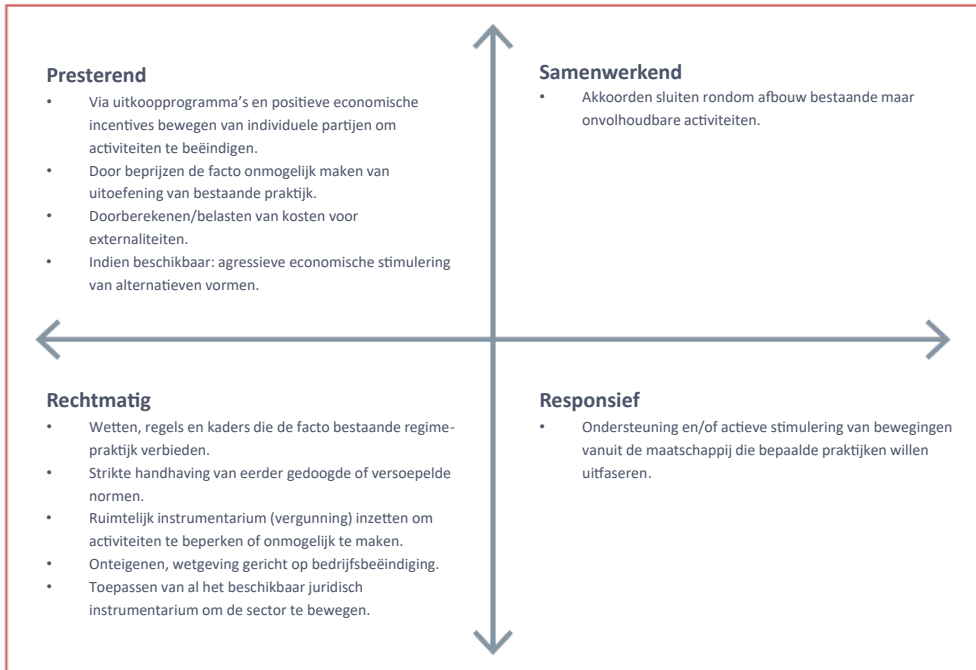
3. *Afbouw*

Bij afbouw moeten de meest centrale en machtige spelers in het veld hun verlies nemen. Zij moeten hun dominantie loslaten en soms kan afbouwen ook beëindiging betekenen. Dat gaat verder dan alleen economisch verlies. Regimes zijn ook cultureel genesteld. Ook bedrijfsmodellen die jarenlang werkten, komen ter discussie te staan. Regimes gaan gepaard met maatschappelijke en culturele verbindingen. Afbouw is dan geen vanzelfsprekendheid, net zoals alternatieven niet met gejuich worden onthaald.

In theorie kan afbouw vanuit alle kanten van een domein komen. Consumenten kunnen zich verenigen en 'oude' producten weigeren. Consumentenmacht kan afbouw afdwingen. Partijen kunnen ook samen afbouw overeenkomen. Bijvoorbeeld door te besluiten om methoden of producten te stoppen. In veel gevallen is er bij afbouw echter een rol voor de overheid, omdat deze niet vanzelf tot stand komt. Regimepartijen voelen bijvoorbeeld onvoldoende druk om te stoppen. Dan is vaak de overheid nodig om op basis van een democratisch besluit verandering te forceren. De rol van de overheid is hier om twee redenen van belang. Ten eerste is de overheid de partij die externe druk kan opleggen, als vertegenwoordiger van het publieke belang. Via de overheid kunnen andere waarden worden opgelegd, die via andere kanalen geen toegang vinden. De afbouwroute kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld, elk vanuit een andere overheidsrol. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

Figuur 7 Sturingsmogelijkheden om afbouw te realiseren

Afbouw



4. Voortbouw

Bij voortbouw kristalliseert een nieuw systeem uit en vindt mainstreaming plaats van aanvankelijk alternatief gedrag. Institutionalisering is een belangrijke stap in dat proces. Maar dat roept de vraag op wat nu precies geïnstitutionaliseerd wordt. Is dat voldoende anders? Is het werkelijk een nieuwe richting, of zijn het aangepaste vormen van 'het oude'?

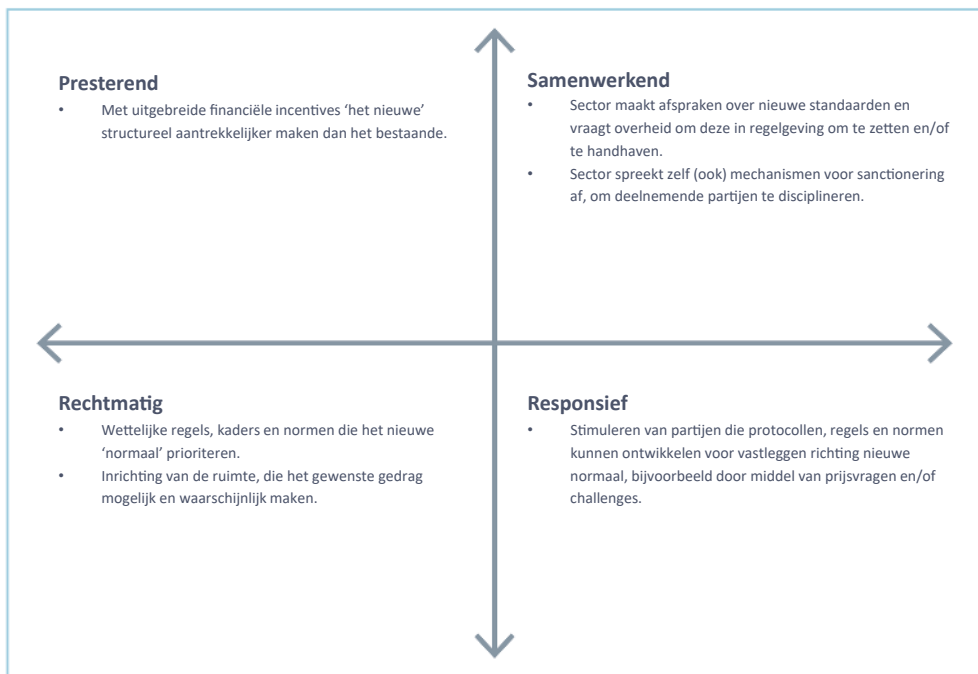
De term 'voortbouw' suggereert volgtijdelijkheid: het volgt op eerdere fasen. Maar het kan ook een beginpunt van transitiesturing zijn. Bijvoorbeeld door te beginnen bij het 'nieuwe' en dat te hanteren als maat voor afwegingen die volgen. 'Demand pull' wordt dat in de innovatietheorie genoemd: beginnen bij de vraag, zodat vanuit het nieuwe normaal het bestaande systeem die kant op beweegt. Waarmee het nieuwe normaal materialiseert en 'normaal' wordt.

Aangetrokken transitie heeft als grote voordeel dat hoewel er een rol voor de overheid is, het gaat om de grootste bron van maatschappelijke energie, de keuzes die individuen maken. Uiteindelijk zijn die keuzes de drijvende kracht achter deze route: sturing is erop gericht om die kracht mogelijk te maken, los te maken, en

van impulsen te voorzien. De voortbouwroute kan vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing worden ingevuld. Onderstaande figuur geeft een selectie aan voorbeelden van hoe dit er in de praktijk uit kan zien.

Figuur 8 Sturingsmogelijkheden om voortbouw te realiseren

Voortbouw



Van sturingsraamwerk naar sturingsstrategie

Het hier gepresenteerde sturingsraamwerk biedt een leidraad voor het gesprek over het ontwerp van sturing van transities (Diercks et al., 2020). Het uitgangspunt is dat vanuit een transitieperspectief in beeld komt waar bestaande sturing dominant is of onderbelicht – of zelfs contraproductief uitpakt. Vanuit die analyse kan dan een specifieke benadering voor transitiesturing worden geformuleerd.

Kiezen betekent niet dat er exclusief vanuit één perspectief gewerkt wordt. Waar het om gaat is het benoemen van nadruk, vanuit een bewustzijn van eigen perspectief en positie: welke accenten leggen we in het in beweging brengen, houden en vernieuwen van de transitiedynamiek binnen een bepaald domein? Waar beginnen we met het ontwerp van sturing en wat betekent dat voor andere delen van de benodigde beweging. Strategie betekent het expliciet leggen van nadruk. Niet alles

kan tegelijk. Transitiesturing is de kunst om te kiezen waar nadruk op te leggen en hoe de andere elementen te borgen.

WAT IS DE ROL VAN DE BESTUURSKUNDE IN DIT VRAAGSTUK

De vraag wat de rol van de bestuurskunde is bij het vormgeven van de sturing van transities is op verschillende manieren te beantwoorden. In de bijdrage tot nu zijn veel onderwerpen voorbijgekomen, die heel goed passen in het bestuurskundig repertoire en die vanuit de bestuurskundige literatuur ook uitgebreid geconceptualiseerd zijn: *wickedness*, *super-wickedness*, omstreden kennis, institutionele verandering, kwesties rondom democratische controle en sturing, maar ook meer praktisch procesmanagement, netwerksturing, stakeholdermanagement, interactieve processen, framing en beleidsleren. Dat zijn allemaal thema's die in transitie terugkomen en die op enige wijze zouden kunnen bijdragen aan de sturing van transities. Het vanuit de verschillende perspectieven op overheidssturing invullen van het sturingsraamwerk is niet moeilijk: er is veel bestuurskundig instrumentarium voorhanden om de sturing van transities aan te pakken.

Tegelijkertijd is er ook een ongemakkelijke waarheid. Transitie gaat gepaard met chaos en turbulentie, vraagt om sterk normatieve sturing, en betekent vaak het sturen van een langetermijnproces, waarbij gevestigde belangen onder druk staan. Dan blijkt dat veel van het bestuurskundig instrumentarium bot is. Zo is veel beleid ook te zien als poging om de status quo in stand te houden, in plaats van verandering te bewerkstelligen. In termen van het bestuurskundige begrip *padafhankelijkheid* leidt veel overheidssturing tot bestendinging van het bestaande pad. Gericht op het beheersbaar houden en bijsturen van de korte termijn en doen wat binnen de mogelijkheden en bandbreedte van het bestaande mogelijk is. Hoewel het bestuurskundig instrumentarium behulpzaam kan zijn bij transities kan het evenzeer bijdragen aan uitstel daarvan.

Als we vervolgens kijken naar de toepassing van bestuurskundige theorie in de transitiepraktijk, dan stemt dat beeld niet optimistisch. Nederland loopt in de energietransitie niet voorop. Grote maatschappelijke discussies zitten vast, of worden gedomineerd door gevestigde belangen. De polderende benadering heeft tot enkele doorbraken geleid, maar vaker tot bestendinging van bestaande posities. In andere debatten heeft de bestuurskunde amper een stempel weten te drukken en zijn vooral economen en ingenieurs aan zet. Voor langetermijnbeleid zijn simpelweg weinig bestuurskundige theorieën beschikbaar; wie op lange termijn wil sturen, moet in de bestuurskundige bibliotheek goed zoeken naar bruikbare handelingsperspectieven (Bloemen et al., 2018; Levin et al., 2012).

Ook de normatieve dimensie van transities is bestuurskundig ingewikkeld. Waar transitietheorie onverbloemd stelling neemt, de definitie van transities is expliciet normatief, blijft de bestuurskunde daar van weg. De bestuurskunde stelt zich op als een neutraal instrument – een sturingsleer – dat betrokkenen in de richting van een democratisch bekrachtigd doel brengt. De bestuurskunde is normatief in die zin dat het een door anderen bepaald normatief doel dient. Ook nieuwe modes zoals ‘opgavegericht werken’ en ‘*public value theory*’ leggen de keuze voor na te streven waarden buiten de systematiek: elders worden waarden benoemd, de methode biedt vervolgens een route om deze te realiseren. Normatieve doelen en keuzes vinden nog steeds ‘buiten’ plaats. Ze maken geen deel uit van de theorieën zelf.

Vanuit die lijn is er bestuurskundige kritiek mogelijk op transitietheorie. We bespraken al het punt van democratische sturing. Doordat bestuurskundige theorie *niet* politiek is, blijft er altijd ruimte om kritisch op de politieke dimensie te reflecteren. Bij transitietheorie is dat lastiger: daar beperkt kritiek zich tot een vermeend gebrek aan daadkracht vanuit het bestaande regime. De politieke aard van de transitie is moeilijk kritisch te bejegenen, want dat zou tautologisch zijn. Vanuit transitietheorie is in antwoord daarop in te brengen dat de bestuurskundige ‘neutraliteit’ uitermate normatief is. Zonder expliciete sturing *richting* transitie blijft transitie in veel gevallen *uit*. Daarmee is de normatieve positie van de bestuurskunde die van de status quo. Dat is soms een verdedigbare positie, status quo heeft óók waarde, maar op terreinen waarop we transitiedebatten voeren is dat twijfelachtig. Werkt de bestuurskunde door zijn normatieve afzijdigheid transitie niet per saldo tegen?

Zo vereisen transities wellicht ook een belangrijke heroriëntatie, of transitie, van de bestuurskunde zelf. Er is wat ons betreft behoefte aan fundamentele heroriëntatie op transities: zowel in de beleidspraktijk als in de bestuurskunde. Vanuit de bestuurskunde zal allereerst het inherent politieke karakter van transities en de bestuurskunde bekeken moeten worden. Is het beleidsproces debet aan ongewenste transitiedynamiek? Ten tweede dwingen transities tot normatieve discussies over richting: wetenschappelijke inzichten op het gebied van onrechtvaardigheid, ongelijkheid, en niet-duurzaamheid van huidige maatschappelijke systemen leiden tot de vraag in hoeverre aan instandhouding meegewerkt moet worden? Maar ook tot de vraag welke publieke waarden leidend zijn en wat deze betekenen voor de vorm van het beleidsproces. Ten slotte betekent het een verschuiving in de centrale rol die beleid wordt toegedicht: in transities sturen alle partijen en de vraag is hoe beleid en sturing zich hiertoe verhouden.

TOEKOMST EN LESSEN: BESTUURSKUNDE EN TRANSITIE, EN BESTUURSKUNDE IN TRANSITIE?

Waar brengt deze bespreking van de bestuurskunde en de sturing van de energietransitie, en in het verlengde daarvan de transitietheorie, ons? Allereerst is het interessant om te zien dat in tijden van transitie op tal van terreinen sturing en ook de bestuurskunde ertoe doen. Er liggen grote vragen waar inzet van de bestuurskundige concepten en inzet van het kenobject van de bestuurskunde, de overheid en de relatie tussen overheid en samenleving, van waarde is. Die waarde zien we terug in grote uitdagingen op lange termijn, maar ook in concrete kwesties die mensen nu raken. Een *tijdperk van transities* is een tijdperk waarin behoefte is aan bijdragen vanuit de bestuurskunde.

Tegelijkertijd hebben we gezien dat de bestuurskunde zich moeizaam verhoudt tot transities. Bestuurskundig onderzoek *kan* bijdragen aan de sturing van transities, en een aantal bestuurskundigen is hierin actief. Maar, aan de andere kant zijn bestuurskundigen in transitiedebatten vaak afwezig, of werken bestuurskundige instrumenten bedoeld of onbedoeld transities tegen.

Wat ook opvalt is dat de disciplines van de bestuurskunde en de transitiekunde elkaar vaak thematisch wel tegenkomen, maar dat ze als discipline ver van elkaar staan. Er is weinig interactie tussen de beide disciplines: niet in concrete projecten, ook niet institutioneel. Nu is eigenheid een groot goed, maar ook dan is samenwerking goed mogelijk. Natuurlijk, er zijn bestuurskundigen die zich wél bezighouden met transitie en zich verhouden tot die literatuur. Maar in recente jaargangen van tijdschriften met de hoogste impactscores komen we die verbinding écht amper tegen. Transitie is voor bestuurskundigen een hele kleine niche, waar andersom hele kleine maatschappelijke nicheonderwerpen in de bestuurskundige tijdschriften juist heel veel aandacht krijgen.

Zo komen er volgens ons vanuit een beschouwing over de bijdrage van de bestuurskunde aan de aanpak van de energietransitie drie belangrijke thema's voor bestuurskundigen op tafel.

Allereerst kan de bestuurskunde veel toevoegen en is het interessant én nodig om nadrukkelijker het bestuurskundig instrumentarium in te zetten in en rondom transities. Het ligt ook voor de hand om daarbij verbinding met transitietheorie te zoeken en multidisciplinair of transdisciplinair te werken.

Ten tweede zal de bestuurskunde zich moeten verhouden tot zijn eigen principes rond normativiteit. Kan en mag bestuurskunde expliciet normatief zijn? Het

bestuurskundig perspectief kan daarmee ook meer kritisch zijn; minder neutraal en beschrijvend, en ook kritisch-reflexief en normatief-sturend.

Ten derde roept dit institutionele vragen op over hoe transitiekunde en bestuurskunde zich tot elkaar verhouden. Zouden studenten bestuurskunde meer expliciet moeten leren over *transitiesturing*? En zouden transitiestudenten niet méér kennis moeten nemen van bestuurskundige theorie? Ook institutioneel roept dat vragen op; transitietheorie is minder goed gepositioneerd in institutionele geldstromen voor de gunning van wetenschappelijk onderzoek, terwijl de ‘term’ transitie in aanvragen vaak een belangrijke rol speelt. Ook institutioneel liggen er dus belangrijke transitithema’s.

Al met al roept dat misschien wel de vraag op waar het hier nu precies om gaat: de bestuurskunde *en* transitie, of de bestuurskunde *in* transitie?

REFERENTIES

- Bloemen, P., Van der Steen, M., & Van der Wal, Z. (2018). *Designing a century ahead: climate change adaptation in the Dutch Delta, Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1513731>.
- Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, M., Notermans, I., Bode, N., & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transities: een raamwerk voor strategiebepaling*. Den Haag: DRIFT/NSOB.
- Frankowski, A., Schulz, M., Van der Steen, M., & Schröder, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities: voorbij een focus op koplopers*. Den Haag: NSOB.
- Frantzeskaki, N., Loorbach, D., & Meadowcroft, J. (2012). Governing societal transitions to sustainability. *International Journal of Sustainable Development*, 15(1), 19-36.
- Grin, J., Rotmans, J., & Schot, J. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203856598>.
- Head, B.W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123-152.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, 23(1), 161-183.
- Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Rotterdam: EUR.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- Netbeheer Nederland (2021). *Het Energiesysteem van de Toekomst, Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Vormgeving van de energietransitie*. Den Haag: PBL.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transities*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)
- Rotmans, R., & Verheijden, M. (2021). *Omarm de Chaos*. Breda: De Geus.
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance*. Den Haag: NSOB.

- Van der Steen, M., Bressers, D., & Van Twist, M. (2016). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 1-28. <https://doi.org/10.1177/0734371X16671369>.
- Van der Steen, M., Burger, J., & Burger, W. (2018). *The Governance of Transition: the Transition of Governance*. Cape Town, South Africa: African Sun Media.
- Van der Steen, M., & Frankowski, A. (2021). *Kennis in meervoud: kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2018). The Governance of Transition and the Transition of Governance. In M. van der Steen, J. Burger, & W. Burger (Red.), *The Governance of Transition: the Transition of Governance* (p. 1). Cape Town, South Africa: African Sun Media.
- Van der Steen, M., Otto, M., Kuipers, G., Oosterloo, S., Ophoff, P., & Woestenburg, A. (2022). *De stroom zoeken: de energietransitie bezien van ecosysteem perspectief*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Otto, M., Ophoff, P., Simon Thomas, R., Van Popering-Verkerk, J., Van Ramshorst, K., & Koopmans, B. (2021). *Samenhang vraagt sturing: ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van energietransitie*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.

Halleh Ghorashi, Kees Boersma en Firoez Azarhoosh

INTRODUCTIE

In 2000 verscheen het boek *Liquid modernity* waarin Zygmunt Bauman de huidige samenleving karakteriseert als 'vloeibaarder' dan vorige samenlevingen. Deze laatmoderne samenleving kenmerkt zich door een afkeer van vastigheid: alles moet lichter, sneller en dynamischer. In deze context zijn machtsprocessen meer verborgen dan vroeger. Bronnen van uitsluiting en onderdrukking komen in toenemende mate niet alleen uit zichtbaar menselijk gedrag voort, maar ook uit alledaagse, vanzelfsprekende maatschappelijke structuren. Dat maakt uitsluitende machtsprocessen ongrijpbaar en lastiger om te veranderen. Een ander belangrijk kenmerk van laatmoderne samenlevingen is wat Eriksen (2001) 'de tirannie van de tijd' noemt. De snelheid in ons handelen en routinematigheid in plaats van reflectie houden ons gevangen in categorieën van verschil; en deze creëren eerder afstand dan verbinding.

In dit hoofdstuk laten we zien dat men zowel binnen de bestuurskunde als het openbaar bestuur (en daarmee de *governance*) pogingen heeft gedaan in te spelen op de liquiditeit met 'smart', vaak op digitale technologie gebaseerde analyses en oplossingen. Binnen het openbaar bestuur is het idee ontstaan dat digitale ontwikkelingen het nemen van slimmere en beter onderbouwde besluiten bevorderen. Maar ze zorgen er veeleer voor dat mensen buiten de boot vallen of dat ze door de vooroordelen die in algoritmen zijn ingebakken, worden achtergesteld en anders behandeld dan anderen (Meijer et al., 2021). De toeslagenaffaire is daar een schrijnend voorbeeld van. De digitale technologieën zijn wellicht 'smarter' geworden, maar ook verbindingsarmer.

Algoritmes versterken de normalisering van homogene bubbels in de samenleving en formele instellingen van het openbaar bestuur. Hierdoor raken bepaalde normen zo verstarnd dat ze meerstemmigheid in de weg staan. Deze verstarnding van normen is een belangrijke vorm van macht in de laatmoderne samenleving, eentje

die vanwege zijn subtiliteit nauwelijks bevroegd wordt en ongrijpbaar is. Ze is prominent aanwezig in democratische landen zoals Nederland, waar veel minder sprake is van zichtbare vormen van bestuurlijke macht.

Dit is eerder ook wel ‘de macht van vanzelfsprekendheid’ of ‘normaliserende macht’ genoemd (Komter, 1985; Ghorashi, 2021). Om de dominantie van de norm scherp te krijgen, noemen we het hier het ‘normdenken’. Een van de belangrijkste kenmerken van het normdenken is dat het gevoed wordt door verborgen, historische processen. Een voorbeeld hiervan is de verzorgingsstaat, waarin het achterstand-denken een zeer dominante doorwerking heeft in de bestuurlijke praktijk. De verzorgingsstaat mag inmiddels behoorlijk zijn afgekalfd, maar de habitus blijft voortleven: vanuit de beste bedoelingen gaan beleidsmakers op zoek naar kwetsbare, kansarme groepen om ze te helpen hun achterstand in te halen. Maar ze doen dat op basis van formele procedures en met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid.

In dit hoofdstuk betogen we dat er geen ‘smart’, maar een ‘wijze’ benadering nodig is voor het vinden van oplossingen voor complexe, maatschappelijke vraagstukken. Dat houdt een transformatie in van bestuurlijke praktijken gericht op inclusie en de kracht van verbinding. Die past bij de groeiende aandacht voor inclusievere en op verbinding gerichte vormen van *governance*. Het maatschappelijke vraagstuk dat we ter illustratie in dit hoofdstuk centraal stellen is de groeiende armoede in de Nederlandse verzorgingsstaat. We zullen met een casus uit Amsterdam laten zien dat de huidige bestuurlijke structuren geen adequaat antwoord bieden op de complexiteit van dit vraagstuk. We zullen tevens mogelijke inclusieve, *participatory governance*-structuren bespreken waarin door co-creatie ruimte is voor verschillende kennisbronnen en perspectieven van actoren in het veld.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is: in hoeverre en op welke wijze kan de bestuurskunde bijdragen aan de benodigde bestuurlijke transformatie naar de inclusie van meerstemmigheid in besluitvorming voor het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken?

DE AMSTERDAMSE AANPAK VAN ARMOEDE ALS VOORBEELD

We richten ons specifiek op het armoedevraagstuk in Amsterdam om na te gaan tegen welke grenzen het openbaar bestuur aanloopt in zijn antwoord op complexe vraagstukken en welke nieuwe *governance*-structuren te ontwikkelen zijn om het bestuur te transformeren. In navolging van Noordegraaf-Eelens (2022) definiëren we een maatschappelijk vraagstuk als *matters of concern*, ofwel een vraagstuk waar burgers zich zorgen over maken. Dat de bezorgdheid niet tot passiviteit hoeft te leiden, bewijst een initiatief van een groep bewoners in de Amsterdamse Indische

buurt in 2017 om een plan te maken voor het bestrijden van armoede. De Indische Buurt kenmerkt zich door een relatief hoge werkloosheid en een groot aantal bewoners onder de armoedegrens, maar ook door een grote groep actieve burgers rondom complexe, maatschappelijke vraagstukken en crises (Boersma et al., 2012; 2022).

De groeiende armoede onder een deel van de burgers in deze buurt is een complex, maatschappelijk vraagstuk, waarbij naast talloze formele actoren (overheden, maatschappelijke instellingen en zorgaanbieders) ook informele actoren (private partijen, burgerinitiatieven) betrokken zijn. In de bestrijding van armoede zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen (de uitvoeringstaak). Ze volgen hierin landelijke richtlijnen, regels en wetten, maar de manier van uitvoering kan per gemeente verschillen. Uit de praktijk blijkt dat formele instellingen een aanzienlijk deel van de doelgroep niet of nauwelijks bereiken. Het ontbreken van vertrouwen in formele systemen en de overheid bij de doelgroep, maar ook gebrekkige informatie liggen hier ten grondslag. Veel van deze 'onbereikbaren' kloppen aan bij familie en vrienden, maar ontvangen ook informele hulp van bewonersinitiatieven. Vervolgens leidt wederzijds wantrouwen tussen formele en informele systemen vaak tot een verergering van de situatie. Een niet tijdige en adequate interventie kan zorgen voor een cumulatie van financiële en sociaal-psychische problemen.

Amsterdam heeft naast de verstrekking van uitkeringen dan ook gekozen voor zogenaemde buurtteams die belast zijn met directe ondersteuning van burgers in maatschappelijke en financiële kwesties. Deze teams zijn het gevolg van een samenwerking tussen sociale raadslieden, maatschappelijk werkers, schuldhulpverleners, maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg en nog tal van andere professionals. De buurtteams worden, na openbare aanbesteding, gesubsidieerd door de gemeente en voeren in opdracht daarvan taken uit die gericht zijn op armoedebestrijding. Diverse partijen, naast de directe participanten in het buurtteam, zoals bewindsvoerders, schuldeisers (privaat, semioverheid en gemeentelijk), incassobureaus, Ouder en Kind Teams (OKT's), rechters en advocatuur, woningcorporaties en private huisbazen, buurthuizen, opbouwwerkers, private en gemeentelijke participatiemakelaars, maar ook bewonersinitiatieven vanuit kerken, moskeeën, sociale ondernemingen, belangenorganisaties en categorale zelforganisaties worden in meer of mindere mate betrokken bij de aanpak vanuit het buurtteam.

Het uitgangspunt was het vinden van oplossingen door samenwerking tussen formele instanties en informele netwerken met als achterliggend idee: zet het individu centraal, onderzoek zijn ambitie, potentie en mogelijkheden, arrangeer een supportsysteem, leer hiervan om de armoedebestrijding te verbeteren en biedt een

individueel traject aan; en vooral: maak gebruik van de kracht en het netwerk binnen de directe leefomgeving van de betrokkenen en de samenleving als geheel.

Dit initiatief is uitgewerkt tot een plan dat is voorgelegd aan de gemeente. Het bestond uit drie onderdelen:

1. *Inzet vertrouwenspersonen*

Versterking van het supportstelsel voor burgers onder de armoedegrens door versterking en toerusting van informele zorg en steun door de training en inzet van vrijwilligers in de wijk.

2. *Aansluiting formele hulp*

Optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden, steun en deskundigheid van professionals bij de gemeente en instellingen om inactiviteit te bestrijden door het wegwerken van financiële en maatschappelijke belemmeringen via adequate werkafspraken tussen vertrouwenspersonen en formele instanties.

3. *Capacity-sharing*

Optimaal verbinding maken tussen behoeftes en de mogelijkheden van werkgevers, beroepsscholing, educatie, vorming, gemeenteprogramma's om te werken aan ambitie, capaciteit, potenties en motivatie van mensen die het nodig hebben, door het toegankelijk maken van beroepsscholing voor volwassenen.

Deze opzet impliceert niet alleen een grotere rol voor bewonersinitiatieven in de bestrijding van armoede, maar ook een wijziging in de uitgangspunten van het beleid (van controle naar vertrouwen), de werkprocessen van formele organisaties (van het vasthouden aan protocollen naar de acceptatie dat informele initiatieven een voorportaal zijn) en de bekostiging (van starre aanbestedingsregels naar middelen voor initiatieven en flexibilisering van inkoopmiddelen bij de overheid). Het plan is sinds 2019 in uitvoering en de resultaten zijn veelbelovend. Het huidige stadsbestuur in Amsterdam heeft ervoor gekozen om delen van het plan structureel en meerjarig te bekostigen en te ondersteunen. Hierdoor is er een steeds beter georganiseerd initiatief vanuit de leefwereld (actieve bewoners) die aansluiting zoekt bij de bureaucratische, geprotocolleerde wereld van de overheid (de gemeentelijke afdelingen en diensten) en door de overheid ingehuurd maatschappelijke instellingen (buurteams en OKT's). De grootste uitdaging in dit proces is het dichterbij elkaar brengen van beide werelden.

Het gemeentebestuur staat in dezen voor een dilemma: controle versus flexibiliteit. De uitgangspunten voor beleid zijn immers nog altijd gebaseerd op accountability en legitimatie. De protocollen (vaak output-georiënteerd) en aanbestedingsmodellen houden formele onderaannemers in de greep. De focus ligt op het behalen van taakstellingen met financiën als belangrijk onderdeel. Daarmee is er te weinig ruimte voor instellingen om te experimenteren met partnerschap met informele bewonersinitiatieven. Deze laatste lenen zich er niet voor om qua taken en finan-

ciering onderdeel te worden van dezelfde structuur, omdat ze geen verlengstuk willen zijn van formele instellingen en niet ingekapseld willen worden door de bestaande bestuurlijke structuur. Uitweg uit het dilemma is om als overheid een hybride bestuurlijk model te hanteren dat beide werkelijkheden verbindt met inachtneming van een gelijkwaardige positie. De structuur van de huidige administratieve organisatie van de overheid biedt hiervoor onvoldoende ruimte. Hier gaat het dan ook om een bestuurskundig, *governance*-vraagstuk.

GOVERNANCE EN DE SPANNING TUSSEN FORMEEL EN INFORMEEL

De in Amsterdam gekozen oplossing speelt in op een belangrijk en breed gedragen inzicht, dat structurele samenwerking tussen diverse maatschappelijke actoren nodig is om oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken te kunnen vinden. De basis hiervoor ligt in 1) de groeiende aandacht van overheid en wetenschap voor het belang van informele actoren om dichter bij de wereld van de doelgroep te komen; 2) het toenemende wantrouwen jegens overheid en formele systemen en de druk van onderop op het politiek bestuur; en 3) de groeiende overtuiging van het management van formele instellingen dat samenwerking met maatschappelijke actoren vanuit de complementariteitsgedachte een meerwaarde heeft. Ondanks de wil om samen te werken staan diepgaande verschillen een structurele samenwerking in de weg. We geven in Tabel 1 een aantal voorbeelden van de spanning tussen formele structuren en informele initiatieven.

Tabel 1 Spanningen tussen formele structuren en informele initiatieven

Formele structuren	Informele initiatieven
<p>Uitvoering door gediplomeerde professionals (hbo).</p> <p><i>Vooroordeel over de andere partij: ze zijn niet deskundig en hebben niet gestudeerd. Ze maken het nog erger voor klanten.</i></p> <p>Er wordt gewerkt in opdracht, geformaliseerd door aantallen uren, formele registratiesystemen, taken, stappen en 'targets'. Men wordt per handeling betaald. De structuren zijn geformaliseerd, geobjectiveerd en meetbaar gemaakt.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: de aanpak is willekeurig en persoonsafhankelijk. De resultaten zijn niet zichtbaar en meetbaar.</i></p>	<p>Uitvoering door idealisten, ervaringsdeskundigen, werkzoekenden en vrijwilligers.</p> <p><i>Vooroordeel over de andere partij: ze werken alleen voor geld en van negen tot vijf, en weten niets van de praktijk en het echte leven van klanten.</i></p> <p>Er wordt gewerkt naar wens van de klant. (Uren)registratie en 'targets' zijn niet of nauwelijks aan de orde. De structuren zijn ambigu en minder 'objectief' meetbaar.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: er is weinig oog voor wat iemand echt nodig heeft, er is een afvinkcultuur, gericht op het belang van de instituties en niet op dat van de hulpvrager.</i></p>

Formele structuren	Informele initiatieven
<p>Het uitgangspunt is het gemeentelijk en nationaal beleid. Controle op rechtmatigheid (accountability) en legitimiteit staat voorop. Steun is alleen voor mensen die hebben aange-toond ervoor in aanmerking te komen. Norm-denken staat centraal.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: informele hulp is cli-entelistisch, niet effectief en gevoelig voor mis-bruik.</i></p>	<p>Het uitgangspunt is menselijke waardigheid, com-passie en barmhartigheid, vertrouwen zonder con-trole. Vanzelfsprekende processen worden ter dis-cussie gesteld.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: mensen worden behandeld als leugenaars, fraudeurs en profiteurs.</i></p>
<p>Het uitgangspunt is: om geholpen te worden moeten burgers formele stappen doorlopen en ze hebben daarin eigen verantwoordelijkheid. Ze moeten zelf aankloppen voor hulp.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: de informele aan-pak pampert burgers, geeft hun verkeerde infor-matie en zorgt voor meer wantrouwen in het systeem.</i></p>	<p>Het uitgangspunt is een gevoel van urgentie: bur-gers moeten direct en integraal geholpen worden. Het systeem moet zich aanpassen aan hen. Eigen verantwoordelijkheid is pas aan de orde als men zelfredzaam is.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: formele structuren wer-ken niet; er zijn onnodige wachtlijsten. 'Outrea-chend' werken is belangrijk; als hulpverlener moet je op zoek naar burgers en niet wachten totdat ze zelf aankloppen. De formele aanpak is gemakzuch-tig en niet betrokken.</i></p>
<p>Financiering: subsidieverstrekking gebeurt via openbare aanbesteding. Die is gericht op grote organisaties met managementlagen met een sterk apparaat voor verantwoording en recht-matigheid. Kleinere, informeel geleide organisa-ties vallen daardoor buiten de boot.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: als ze meer midde-len krijgen, worden ze concurrenten.</i></p>	<p>Financiering: ad hoc en incidenteel, over het alge-meen via buurtbudgetten en soms fondsen, nau-welijks betaalde krachten.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: ze slurpen alle midde-len op, we worden niet erkend en niet gelijkwaardig behandeld. De overheid discrimineert. Geef de helft van hun geld aan ons en we presteren twee keer beter.</i></p>
<p>Digitale technologie en algoritmen gelden als 'smart', waarbij effecten als uitsluiting over het hoofd worden gezien.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: ze begrijpen het voordeel van digitale oplossingen niet en zijn niet in staat er goede gegevens voor aan te leveren.</i></p>	<p>Digitale technologie geldt vaak als een belemme-ring voor direct en menselijk contact met het open-baar bestuur.</p> <p><i>Vooroordeel over de ander: ze beschouwen ons als nummer en databases zijn een doel op zich.</i></p>

De bestuurskundige vragen die aan deze spanningen ten grondslag liggen zijn: 1) Wat voor soort *governance*-structuur, inzicht en benadering zijn nodig om diverse actoren rond het armoedevraagstuk dichterbij elkaar te brengen? 2) Welke methodiek is behulpzaam om bestaande vooroordelen tegen te gaan en een vrucht-

bare samenwerking mogelijk te maken? 3) In hoeverre is er ruimte voor innovatie zonder dat de bestuurskundige principes van transparantie en legitimiteit verzwakt worden?

De *participatory governance*-benadering (Fischer, 2006; Gaventa et al., 2006) biedt voor deze vragen een eerste perspectief. Ze streeft naar de actieve deelname van burgers in het overheidsproces. Het is dan ook een bestuursvorm waarin burgers en andere niet-statelijke actoren invloed kunnen uitoefenen op en controle delen in processen van openbare besluitvorming. Collectief eigenaarschap is daarvoor de basis. Participatie is gebaseerd op overleg en inclusieve ruimtes, waarin nieuwe oplossingen en alternatieve opvattingen aan bod kunnen komen en dominante benaderingen ter discussie kunnen worden gesteld. *Participatory governance* impliceert de erkenning van maatschappelijke veerkracht, omdat ze berust op de kracht van opkomende, bottom-up en spontane initiatieven van burgergroepen. Het is van groot belang dat overheid en formele instanties nadenken over hoe ze deze initiatieven kunnen ondersteunen. Dat betekent dat ze ruimte moeten maken voor lokale aanpassingen en initiatieven die afwijken van de norm. Daarnaast is er extra investering nodig om van participatieve tot inclusieve *governance* te komen.

Het concept *deep democracy* kan de deliberatieve democratie (met nadruk op participatie) een stap verder brengen. *Deep democracy* (Young, 2002) verwijst naar de noodzaak om ruimte te maken voor perspectieven die normaliter geen toegang krijgen tot participatieve ruimtes die overleg en beraadslaging centraal stellen. *Deep democracy* gaat dan om engagement en solidariteit met deze *silenced* en gemarginaliseerde perspectieven. Deze stap van participatie naar inclusie begint met de erkenning van lokaal eigenaarschap als sleutel voor het welslagen van *participatory governance*. Co-creatie of coproductie moet niet alleen bij het formuleren van oplossingen en uitkomsten het uitgangspunt zijn, maar ook al bij het blootleggen van problemen en assumpties. Daarbij is het van belang om open en eerlijk te zijn over mogelijke spanningen in de samenwerking tussen formele structuren en informele initiatieven. Fledderus (2015) beschrijft verschillende belemmeringen die coproductie, het betrekken van burgers bij publieke dienstverlening, in de weg staan. Een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van deze *governance* benadering is dat goede vertrouwensrelaties en wederzijds begrip voorop moeten staan.

In de Indische Buurt in Amsterdam hebben de partijen gewerkt aan een plan en werkwijze waarbinnen verschillen niet tegenstrijdig, maar complementair zijn. De bewonersinitiatieven hebben het voortouw genomen om gedurende drie maanden een dialoog over de verschillen (zie Tabel 1) tot stand te brengen tussen de lokale gemeentebtenaren, de medewerkers van een buurtteam, de sociale dienst en bewonersinitiatieven. Het resultaat hiervan is dat a priori assumpties en vooroor-

delen zijn herkend en weggenomen, maar dat de verschillen in uitgangspunten, paradigma's en structuren overeind zijn gebleven.

Uiteraard kan het centrale stadsbestuur deze werkwijze naast zich neerleggen, maar dat bevordert niet het herstel van het vertrouwen van burgers in formele systemen. Voor het welslagen van deze nieuwe praktijk is het dan ook van het grootste belang dat het stadsbestuur de inzichten omarmt. Dit wordt naar verwachting een lang proces, omdat de organisatie van het stadsbestuur bepaald niet homogeen is en veel tegenstrijdige belangen kent. Met andere woorden: deze vorm van co-creatie creëert een nieuwe behoefte aan dialoog – deze keer binnen de muren van het gemeentehuis – tussen relevante stakeholders, zoals de centrale gemeentelijke diensten, stadsdelen, de rekenkamer, de gemeentelijke accountant en de afdelingen wijkgericht werken.

NORMDENKEN IN EEN SMART TIJDPERK

Participatory of inclusieve governance is een beloftevolle benadering voor het openbaar bestuur. Maar om de meerwaarde ervan te benutten is het bevragen van vanzelfsprekendheden en machtsrelaties, en daarmee het normdenken, een voorwaarde. Zonder dit bevragen worden vernieuwing van het openbaar bestuur en verbinding met diverse, informele leefwerelden in de samenleving belemmerd. Het voortzetten van de instrumentele fixatie op resultaten (het halen van 'targets') en de controle van processen ('accountability') zodat deze zo goed mogelijk binnen de norm passen, is maar al te verleidelijk. Ambigue en minder 'objectief' meetbare structuren en perspectieven worden dan buitengesloten en dat resulteert in een horizonversmalling waarbij levens van mensen die in armoede leven, worden gereduceerd tot cijfers. Dit normdenken veronachtzaamt niet alleen de veelzijdigheid van mensen en diversiteit in leefwerelden, maar verarmt ook de betekenis en kwaliteit van het werk en het hulpaanbod, omdat het de verbeeldingskracht en meerstemmigheid onderdrukt. En beleid dat aansluit bij wat mensen nodig hebben, vraagt nu juist om inlevingsvermogen.

Voor de rol van bestuurskunde biedt het sociologische perspectief een interessant inzicht. Burawoy (2015) pleitte in zijn toespraak als voorzitter van de International Sociological Association (ISA) voor het belang van 'sociologie in het midden van de samenleving': een sociologie die dezelfde impact zou moeten hebben als mensen zoals Piketty en paus Franciscus voor huidige globale vraagstukken. In navolging van Wright Mills (2000), die in 1959 een pleidooi hield voor de ontwikkeling van wat hij 'sociologische verbeeldingskracht' noemde, pleiten we in dit hoofdstuk voor bestuurskundige en bestuurlijke verbeeldingskracht. Daarbij gaat het om het ontwikkelen van een 'kwaliteit van geest' om de complexiteit en uitdagingen in het leven van burgers te begrijpen en te verklaren.

Met verbeeldingskracht kunnen zowel bestuurders als individuele burgers zelf de verhalen over armoede en ongemak in een bredere historische context plaatsen. Ervaringen van armoede worden dan niet gereduceerd tot cijfers in formele registratiesystemen, digitale platforms en algoritmen, maar gezien in een bredere context. Zo kan ook de bestuurlijke praktijk beantwoorden aan wat Mills ziet als de opdracht van de sociologie, namelijk 'het verschil maken voor de kwaliteit van het menselijke leven in onze tijd' (Mills in Jacobsen & Tester, 2014, p. 11). Volgens Mills kan sociologie – en, zo zouden we willen toevoegen, ook de bestuurskunde – zonder verbeeldingskracht louter informatie produceren, en dit tijdperk heeft al meer informatie dan het aankan. 'De praktijk van een sociologische [of bestuurskundige, auteurs] verbeelding vraagt om werk over verbindingen, dialogen en gesprekken, geen waarheden of monologen' (Mills in Jacobsen & Tester, 2014, p. 13).

Maar voor nieuwe verbindingen is er meer nodig dan gemeenschappelijke zorgen of idealen. Van cruciaal belang is het scheppen van condities en het ontwikkelen van competenties om de gemeenschappelijke ruimtes – nu nog vaak gekenmerkt door afstand, afkeer of angst – te veranderen in betekenisvolle ruimtes waarin de uitwisseling van ervaringen en visies centraal staat.

TUSSENACTIES: *TUSSEN* IN PLAATS VAN *TEGEN*

Het ontregelen van de normaliserende macht of het normdenken in een wereld die steeds 'smarter' wordt (en bedoeld of onbedoeld ook verbindingen- en verbeeldingsarmer), is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De machtswerking is immers onzichtbaar en ongrijpbaar, want gebaseerd op vanzelfsprekendheden en zonder aanwijsbare bronnen. Wanneer de werking van macht zichtbaar en expliciet is, is ze traceerbaar en is verzet tegen eventuele nadelige effecten mogelijk. Maar bij subtiele, moeilijk traceerbare macht is het veel lastiger om tegenbewegingen te organiseren. In plaats van *tegenacties* zijn *tussenacties* nodig (zie ook Ghorashi, 2022). We zien drie mogelijke vormen van tussenacties.

Tussen de regels

De eerste tussenactie zouden we willen karakteriseren als 'tussen de regels'. Een citaat van oud-minister Hirsch Ballin werpt hier op een interessante manier licht op: 'Juist in de ruimte van wat we niet in regels kunnen omschrijven, gebeurt iets betekenisvol: een moment van aandacht voor het bijzondere van iemands leefsituatie, een moment wellicht van bestuurlijke en juridische creativiteit.'¹ Een goed

1. www.divosa.nl/sites/default/files/divosa-najaarscongres-2018-speech-ernst-hirsch-ballin.pdf (laatst geraadpleegd op 12 november 2021).

voorbeeld hiervan is de ruimte binnen de regels van (bijstand)uitkeringen die maatwerk in de armoedebestrijding mogelijk maken. Het uitgangspunt van de huidige wet is controleren of mensen geen misbruik van uitkeringen maken. In de praktijk blijken echter veel mensen in armoedesituaties en schulden erbij gebaat om naast de uitkering ook beperkte verdienmogelijkheden te hebben.

Hoewel de regels op het niveau van gekozen uitgangspunten vrijwel onwrikbaar zijn, hebben gemeenten genoeg mogelijkheden om daarbinnen per individu op maat gesneden arrangementen te organiseren. Deze aandacht voor mogelijkheden binnen onmogelijk lijkende structuren is essentieel om het dominante normdenken – ‘regels zijn regels’ – te doorbreken en tussen de regels creatieve oplossingen en bronnen van mogelijkheden te vinden. Vanwege de erkenning van bottom-up en spontane initiatieven van burgergroepen biedt juist de *participatory governance*-benadering van co-creatie hiervoor een geschikt kader.

Tussenruimtes

Een tweede vorm van tussenactie speelt zich af in ‘tussenruimtes’. Dat zijn de ruimtes tussen (leef)werelden die, mede door het eenvormige normdenken, ver van elkaar staan. Het begrip tussenruimte vraagt enige uitleg. Allereerst is het iets wezenlijk anders dan een ‘bubbel’. De tussenruimte is een antwoord op de vluchtigheid en het ongeduld van onze laatmoderne tijd. De kunst is om momenten van vertraging te creëren. Want ‘snel gaan’ betekent ook ‘snel vergeten’, zoals Lyotard ooit treffend heeft geformuleerd (Lyotard, in Janssens & Steyaert, 2001, p. 109).

Naast vertraging is het belangrijk om open en onbevooroordeeld te luisteren. Voor een open dialoog is de tijdelijke opschorting van het eigen oordeel een belangrijke stap, een stap die De Boer (1993) *epochè* noemt. Door het tijdelijk opschorten van het eigen gelijk of opzij stappen, wordt het mogelijk een gemeenschappelijke tussenruimte te creëren. Een tussenruimte is dus leeg van oordeel, waardoor het mogelijk wordt naar de ander te luisteren vanuit haar of zijn perspectief, oftewel ‘alteriteit’ toe te laten. Ze is daarom een voorwaarde voor meerstemmigheid. De Joodse filosofie, vooral het werk van Levinas, biedt hiervoor inspiratie. Volgens Levinas (zie Janssens & Steyaert, 2001) vertrekken mensen in hun handelen te vaak vanuit een ik-positie. Het vooropstellen van deze ik-positie maakt het contact met de ander onmogelijk, zeker wanneer de assumpties over die ander beladen en negatief zijn. Een te negatief beeld laat geen ruimte voor verrassing, vernieuwing en verbinding. Hij stelt daarentegen voor om alteriteit als uitgangspunt te nemen: de ander te benaderen vanuit de positie van die ander, zodat diverse perspectieven in verbinding kunnen komen.

Veel van de burgers in armoede zijn relatief geïsoleerd en bevinden zich in kwetsbare situaties. Toch weten zelforganisaties en vrijwilliger-hulpverleners hen te bereiken. Deze informele maatschappelijke initiatieven zijn in de loop van de tijd echter het vertrouwen kwijtgeraakt in de formele systemen en overheden (zie Tabel 1). Hoewel de informele initiatieven vanuit een diepgaande betrokkenheid hulp bieden aan burgers in armoede, vormen ze soms een belemmering voor adequate hulp en aanpak van problemen. De reden is dat sommige initiatieven de eigen frustratie en ongenoegen over formele structuren projecteren op de hulpvragers en daardoor voor hen de problemen gaan 'invullen'. Bovendien komt het meer dan eens voor dat informele hulpverleners de hulpvragers te lang bij zich houden, waardoor de problemen niet grondig aangepakt worden.

De formele organisaties hebben dan ook liever dat deze initiatieven mensen direct naar hen doorverwijzen in plaats van zelf aan de slag te gaan met de problemen. Maar de formele organisaties missen weer vaak de openheid en noodzakelijke responsiviteit (Bakker-Klein, 2019) om de ervaringen, oplossingsrichtingen en perspectieven van hulpvragers serieus mee te nemen in oplossingen. Daarvoor is responsiviteit nodig: een professionele competentie die een diepgaande verbinding tot stand kan brengen tussen wat Habermas (1987) het systeem (institutionele structuren) en de leefwereld (alledaags ervaringsdomein) noemt. Zowel de informele als de formele actoren behoeven dus *capacity building* en *capacity sharing* om tot optimale samenwerking te kunnen komen. Belangrijke voorwaarde hiervoor is een gelijkwaardige dialoog die binnen een tussenruimte tot stand kan komen; daar kunnen verschillende perspectieven, belangen en leefwerelden verbonden worden om zo tot gezamenlijke oplossingen te komen.

Tussenpersonen

De derde vorm van tussenactie gaat uit van *tussenpersonen*. Dat zijn mensen die om diverse redenen wat op afstand staan van het normdenken en van posities in formele structuren. In de Indische Buurt wordt met tussenpersonen gewerkt die als vertrouwenspersoon werken en gestationeerd zijn bij diverse informele initiatieven. Ze zijn vaak ervaringsdeskundig. Ze nemen vrijwillig deel aan een door het informele initiatief Samen Vooruit georganiseerd 'toerustingstraject', waardoor ze de taal van de leefwereld en die van het systeem kunnen spreken, eigen grenzen leren kennen en complementair werken aan bestaande, door de gemeente geïnitieerde acties voor armoedebestrijding. Deze tussenpersonen vormen een brug tussen de informele, maatschappelijke initiatieven en de formele structuren van het openbaar bestuur en dragen zo bij aan het herstellen van vertrouwen.

Voor het idee van tussenpersonen zijn we geïnspireerd door wat Said (1995) het 'feitelijke noodlot' van ballingen noemt. Een balling moet constant een vertaalslag

maken tussen verschillende contexten en heeft daardoor een tweeledig perspectief nodig. Niets staat daarin vast of op zichzelf. Door hun toestand van 'in-betweenness' kunnen ballingen zich onttrekken aan de macht van de vanzelfsprekendheid oftewel het normdenken. Said gebruikt deze 'in-betweenness' van ballingen als metafoor voor mensen die buiten de lijntjes denken. Tussenpersonen zijn mensen die vanwege hun afstand tot de dominante norm constant een vertaalslag moeten maken van de eigen achtergrond naar wat de samenleving van hen verwacht. Hoe groter de afstand tussen die achtergrond en de verwachte norm, hoe groter de spanning. Daarin kan verbindings- en vernieuwingskracht liggen: tussenpersonen zijn constant bezig diverse werelden met elkaar te verbinden. Niet elke vertaler slaagt erin om deze verbinding constructief te maken, zoals niet elke balling erin slaagt het beste uit diverse culturen te combineren. Maar deze situatie van 'in-betweenness' is een potentiële basis voor verrijking en vernieuwing.

VAN TUSSENRUIMTE NAAR MEERSTEMMIGHEID

In 2022 hebben de actoren in de Amsterdamse Indische Buurt gekozen om het concept tussenruimte als methodiek te gebruiken om nader tot elkaar te komen. De initiatiefnemers hebben voor thema's gekozen om deze methodiek in een pilot meerstemmig vorm te geven:

- Herontwerp wederzijdse werkprocessen.
- Ontwikkel effectieve communicatie.
- Baken taken en bevoegdheden goed af.
- Zorg voor financiering en herinrichting van sociale infrastructuur.

De gemeente Amsterdam beoordeelde deze pilot in eerste instantie met gemengde gevoelens. Enerzijds vond ze dat dit traject een positieve stimulans kon zijn voor het armoedebeleid. Maar ze was ook bang voor extra druk, omdat de bestaande systemen niet makkelijk te wijzigen zijn en de financieringsstructuur niet flexibel genoeg is. Met andere woorden: de gemeente probeerde aan verwachtingsmanagement te doen, als deel van de zoektocht naar een geschikt systeem van *governance*. Dit spanningsveld laat drie onderzoekdilemma's zien voor het concept van de tussenruimte in de praktijk.

Het eerste dilemma heeft te maken met een belangrijke conditie van de tussenruimte, namelijk vertraging. Vertraging is essentieel om de nodige openheid te creëren om zo onbevangen mogelijk te kunnen luisteren naar andere perspectieven. Door te vertragen kunnen verschillende perspectieven die aanzetten tot reflectie en verbinding aan bod komen. Dat maakt het mogelijk om de maatschappelijke zorgen – in ons geval armoede – als een gemeenschappelijk vraagstuk te benaderen om zo tot gezamenlijke voorstellen tot transformatie te komen. Toch leidt actiegerichtheid in de praktijk vaak tot voorbarige versnelling, waardoor activiteiten in

een tussenruimte veranderen in een ‘taskforce-aanpak’. Snel tot oplossingen komen krijgt dan voorrang boven het doordenken van de consequenties van oplossingen. Tegelijkertijd vraagt elke transformatie ook enige versnelling om doorbraken te forceren. De uitweg uit dit dilemma is het vinden van een juiste balans tussen vertraging en versnelling.

Het tweede dilemma betreft de rol van de facilitator(s) in de tussenruimte. Wat zijn de benodigde competenties om de ruimte zo vrij mogelijk te houden van het normdenken en van de tirannie van de tijd? De oplossing is om actoren in de tussenruimte mede-eigenaar te maken van het vraagstuk, zodat zij ook medebewakers worden van de ruimte. Het vereist het tijdelijk ‘aanhouden’ of ‘*holding the space*’ (Cairo, 2021), wat een gezamenlijke taak is van alle actoren die de tussenruimte betreden.

Het derde dilemma betreft de rol van de overheid als een van de relevante én onmisbare actoren om een antwoord op complexe maatschappelijke vraagstukken te vinden (Tonkens, 2009). De overheid moet bronnen van vernieuwing in het maatschappelijke middenveld her- en erkennen om haar taak en rol op een vernieuwende wijze te kunnen invullen. Waar haar rol dus cruciaal is, is het ook van belang dat de overheid zich kan en wil terugtrekken waar dat nodig en gewenst is. Immers, vanuit het participatieperspectief moet de overheid, en de verschillende operationele en bestuurlijke lagen, ervoor waken te overorganiseren. Alleen door zich terug te trekken kan ze de verbindende rol vervullen. Dit vraagt ook van de overheid een andere *mindset*, namelijk het besef dat ze zelf een belangrijke, maar ook slechts een van de stakeholders is in de tussenruimte. Zo’n overheid is in staat de eigen sturende rol af te zwakken en gelijkwaardig samen te werken met informele initiatieven en door haar gesubsidieerde formele organisaties. Deze reflectie op de rol van de overheid via een verschuiving in de *mindset*, en uiteindelijk door wijsheid, is cruciaal voor het welslagen van de tussenruimte-aanpak. Immers, de overmacht van de overheid ten opzichte van de informele initiatieven is groot en het sturend denken voert snel de boventoon.

CONCLUSIE

In de gezamenlijke reis van formele gemeentelijke instanties en informele initiatieven in de Indische Buurt proberen beide antwoord te geven op de genoemde dilemma’s door in de open structuur van de tussenruimte meerstemmige verbindingen te creëren. Om deze reis te laten slagen, is bestuurlijke wijsheid nodig om gelijkwaardigheid van diverse vormen van kennis (ervarings-, professionele en academische kennis) te creëren en te bewaken en tegelijkertijd de noodzaak voor meerstemmige besluitvorming en een wederkerig leerproces voorop te zetten. Het doorgronden van deze wijsheid vraagt om een betrokken bestuurskunde, die de

'bestuurlijke verbeeldingskracht' in de praktijk kan versterken en de noodzaak van relationele versterking, bijvoorbeeld vanuit een inclusieve benadering, kan laten zien.

Om het geschetste potentieel van tussenruimtes een kans te geven, is het essentieel dat formele instanties en instituties van tijd tot tijd ontregeling van de norm toelaten. Alleen dan kan de mobiliteit en verbindingskracht van diverse actoren, waaronder de meerwaarde van tussenpersonen, zichtbaar worden. Een gefaciliteerde inclusieve tussenruimte maakt het mogelijk dat alle deelnemers de vaardigheid ontwikkelen (*capacity building*) zich open te stellen voor een ander perspectief en ook leren vanuit een multi-perspectief naar de problematiek te kijken (*capacity sharing*). Dan pas wordt zichtbaar hoe belangrijk de plek is van tussenpersonen, die vanwege hun tussenpositie *out of the box* kunnen denken. Door het omarmen van dit 'afwijkende' perspectief wordt de norm bevraagd en ontstaan via co-creatie gezamenlijke kaders en oplossingen. Maar veel vaker zien we in de praktijk dat het normdenken op een subtiële wijze deze andere, ontregelende perspectieven uitsluit. Laten we een voorbeeld geven. Bij een overheidsinstantie was er onlangs een gesprek tijdens een vergadering over het bestrijden van armoede. Een van de ambtenaren aan tafel zei: 'We kennen in onze persoonlijke omgeving niemand die arm is.' Deze opmerking sloot de ruimte voor een ander geluid. De twee eerste generatie hoogopgeleide ambtenaren aan tafel kenden wel armoede in hun directe omgeving, maar voelden zich niet veilig genoeg om dit te zeggen, uit angst om zo buiten de norm te vallen. En dat terwijl inzichten uit de leefwereld cruciaal zijn voor beleidsvorming over armoede. Want hoe kun je je anders een voorstelling maken van de uitdagingen van mensen voor wie je beleid aan het maken bent?

Dit voorbeeld laat zien dat de normen van het dominante aanpassingsgedrag geen ruimte laten voor 'afwijkende' perspectieven. Op zo'n manier hebben diversiteit en participatie vooral een symbolische betekenis: diverse mensen die als tussenpersoon een verbindende rol zouden kunnen spelen, krijgen wel een plek in de organisatie, maar zonder inclusie van hun leefwereld en perspectieven. Dit komt door een gebrek aan ontvankelijkheid binnen de formele organisatie en structuren voor diverse leefwerelden. En als iemand met voorbeelden daarvan op de proppen komt, wordt dit al snel geherdefinieerd als een probleem van de betrokken medewerker met een bepaalde vorm van 'achterstand': hij zou bijvoorbeeld niet mondig genoeg zou zijn.

Tussendenken als alternatief voor normdenken neemt de relationele *wijsheid* als uitgangspunt en plaatst zich tegen het eenvormige *smart* denken. De verhalen vanuit bovengenoemde tussenacties – ingrediënten van het tussendenken – zijn er al, in de vorm van veel informele initiatieven en bewegingen in de samenleving. Helaas blijven ze vaak onzichtbaar en zijn ze zelf ook niet altijd even inclusief als

ze zouden willen zijn (Ponzoni et al., 2020). Er is dan ook meer nodig om de meerstemmigheid van het tussendenken ('voorbij goede bedoelingen') werkelijk een plek te geven. Het vraagt om concrete en praktische interventies en om de nodige reflectie, zoals het bevragen van eigen aannames, om zo genoeg ruimte te blijven creëren voor tussenpersonen die open staan voor de diversiteit aan perspectieven en verhalen. Hiervoor is niet alleen inclusieve *governance* nodig waarin het principe van *deep democracy* centraal staat, maar ook sociologische en bestuurskundige verbeeldingskracht, gevoed door een geëngageerde vorm van wetenschap. Bestuurskundig engagement is van grote betekenis voor het verbinden van diverse vormen van kennis, waaronder ervarings-, professionele en wetenschappelijke kennis. Hierdoor kunnen belevingen en ervaringen van kwetsbare mensen, die vaak door de dominantie van ambtelijke machtsposities en wetenschappelijke kennis verdrongen raken, de plek krijgen die ze verdienen.

In dit proces kan de bestuurskundige verbeeldingskracht in verbinding met de belevingskracht van de samenleving leiden tot de ontwikkeling van een 'kwaliteit van geest' om de uitdagingen in het leven van burgers te begrijpen en te verklaren. Dit proces vraagt dus niet alleen om betrokkenheid van alle maatschappelijke actoren, maar ook om een geëngageerde inzet van onderzoekers (bestuurskundigen of sociologen) die zich samen bezighouden met de (onderzoeksdilemma's die we hierboven geschetst hebben. Bestuurlijke wijsheid in de praktijk is gebaseerd op de co-creatie van wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis als fundament; en daarin is de rol van geëngageerde wetenschappers van groot belang. In navolging van Bauman (2000) stellen we dan ook dat er geen keuze bestaat tussen engagement en neutraliteit in de sociologie: onderzoekers die invloed willen hebben, moeten geëngageerd zijn. Dat geldt niet slechts voor sociologen, maar zeker ook voor bestuurskundigen.

REFERENTIES

- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken: een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. [Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity.
- Boersma, F.K., Berg, R., Rijbroek, J., Ardai, P., Azarhoosh, F., Forozesh, F., De Kort, S., Van Scheepstal, A.J., & Bos, J. (2022). Exploring the potential of local stakeholders' involvement in crisis management. The living lab approach in a case study from Amsterdam. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 79, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103179>.
- Boersma, F.K., Langen, H., & Smets, P.G.S.M. (2012). Lokale betrokkenheid als uitdaging bij een culturele buurtinterventie. *Rooilijn*, 45(1), 28-33. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103179>.
- Burawoy, M. (2015). Facing an unequal world. 2014 Presidential address. *Current Sociology*, 63(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/001139211456409>.
- Cairo, A. (2021). *Holding Space: A Storytelling Approach to Trampling Diversity and Inclusion*. Aminata Cairo.
- De Boer, T. (1993). *Tamara A., Awater en andere verhalen over subjectiviteit*. Amsterdam: Boom.

- Eriksen, T.H. (2001). *Tyranny of the Moment: Fast and Slow Time in the Information Age*. London: Pluto Press.
- Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 19-40. <https://doi.org/10.1177/0275074005282582>.
- Fledderus, J. (2015). Bereikt coproductie kwetsbare burgers? Een analyse van belemmeringen voor kwetsbare burgers in drie fasen. *Bestuurskunde*, 24(4), 60-69. <https://doi.org/10.5553//092733872015024004008>.
- Gaventa, J., & Cornwall, A. (2006). Challenging the boundaries of the possible: Participation, knowledge and power. *IDS bulletin*, 37(6), 122-128. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00329.x>.
- Ghorashi, H. (2021). Diversiteit met een bite. In M. Reichgelt (Red.), *Living concepts: 40 Years of Engaging Gender and History. Yearbook of Women's History* (pp. 83-89). Hilversum: Verloren Publishers.
- Ghorashi, H. (2022). 'Tussenruimtes' als broedplaats van verdraagzaamheid. In M. ter Hooven (Red.), *Ware Tolerantie: Hoe we onszelf kunnen zijn en elkaar toch kunnen verdragen* (pp. 89-99). Amsterdam: Van Genneep.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action, Vol 2: Lifeworld & System: A Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity.
- Jacobsen, M.H., & Tester, K. (2014). Inleiding. In Z. Bauman, M.H. Jacobsen, & K. Tester (Red.), *Wat is het nut van sociologie?* (pp. 9-14). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Janssens, M., & Steyaert, C. (2001). *Meerstemmigheid: Organiseren met verschil*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Komter, A.E. (1985). *De macht van de vanzelfsprekendheid*. Den Haag: Vuga.
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems, *Public Administration Review*, 81(5), 837-846. <https://doi.org/10.1111/puar.13391>.
- Mills, C.W. (2000 [1959]). *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press.
- Noordegraaf-Eelens, L. (2022). Zorgen voor onderwijs. De 'positive societal impact' van transformatief academisch onderwijs. Oratie Erasmus University Rotterdam, 25 maart 2022.
- Ponzoni, E., Mars, K., & Ghorashi, H. (2020). *De kracht van een alternatief verhaal: De complementaire bijdrage van burgerinitiatieven aan inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Refugee Academy.
- Said, E. (1995). Intellectuele ballingschap: ballingen en marginalen. In E. Said (Red.), *Manifestaties van de intellectueel* (pp. 65-83). Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen: Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: Sun Trancity.
- Young, I.M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

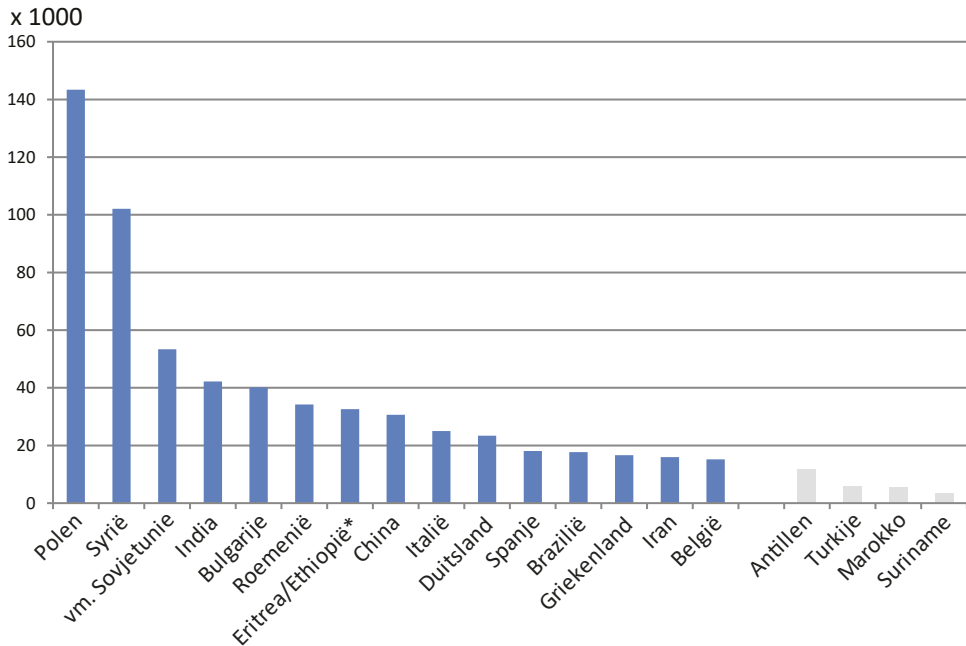
Meike Bokhorst, Mark Bovens, Godfried Engbersen en Roel Jennissen

INTRODUCTIE

Er is een nieuw hoofdstuk aangebroken in de migratiegeschiedenis van Nederland. In de twintigste eeuw, toen de Vereniging voor Bestuurskunde werd opgericht, kwamen de migranten die naar Nederland kwamen uit een beperkt aantal landen. De meeste migranten waren gastarbeiders en hun familie, of ze kwamen uit de voormalige koloniën. Ging het over migranten, dan ging het vooral over inwoners met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond. Dit klassieke beeld is nog steeds dominant in veel onderzoek, in de publieke opinie en in het beleid.

Maar vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw zien we hele andere migratiepatronen ontstaan. Om te beginnen is het aantal migranten sterk gestegen, van ongeveer 100.000 per jaar in de jaren tachtig van de vorige eeuw, naar meer dan 250.000 per jaar vanaf de jaren tien van deze eeuw. Ook de diversiteit onder migranten neemt enorm toe. Figuur 1 laat zien dat in de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw het migratiesaldo vanuit de klassieke migratielanden Suriname, de Antillen, Marokko en Turkije relatief laag was. Tegenwoordig komen er relatief kleine groepen migranten uit een grote reeks van andere landen. De moderne migrant komt uit Polen, Bulgarije, Roemenië, Oekraïne en uit andere delen van de voormalige Sovjet-Unie, uit Syrië, Eritrea, Afghanistan, China, India, maar ook uit Spanje, Italië, of Brazilië.

Figuur 1 Netto migratie naar Nederland, 2005-2021 (naar herkomstgroep, top 15 en Suriname, Antillen, Marokko en Turkije)



Bron: CBS. * Personen afkomstig uit Eritrea die geboren zijn voor de formele afscheiding van Ethiopië (24 mei 1993), kunnen ook in de Basisregistratie Personen terecht zijn gekomen als iemand met Ethiopië als herkomstland.

Daarnaast zien we tegenwoordig een grote verscheidenheid naar migratiemotief en naar sociaaleconomische achtergrond onder migranten. Velen van hen komen als kenniswerker of om te studeren, anderen komen om productiewerk te doen, en een beperkt deel komt als vluchteling. En waar de gastarbeiders en migranten uit de voormalige koloniën zich uiteindelijk blijvend in ons land vestigden, zien we nu dat meer dan de helft van de moderne migranten na vijf jaar alweer uit ons land is vertrokken.

Superdiversiteit

Die enorme verscheidenheid onder migranten is geen Nederlands fenomeen, maar doet zich ook voor in andere westerse immigratielanden. De Britse onderzoeker Vertovec (2007, p. 1024) heeft de term 'superdiversiteit' gemunt om het karakter van de huidige migratie te duiden: *'multiple-origin, transnationally connected, socio-economically differentiated, and legally stratified nature of international migration'*. Vertovec's artikel heeft zowel wetenschappelijk als beleidsmatig een enorme respons

gekregen. Het is een van de meest geciteerde migratieartikelen van het afgelopen decennium.

De moderne migratiepatronen hebben ervoor gezorgd dat ‘superdiversiteit’ inmiddels ook een passend label is op de situatie in Nederland. Onder de migranten in ons land zien we een enorme verscheidenheid naar herkomstland, sociaaleconomische status, migratiemotief, en naar juridische verblijfstitel. De ‘klassieke’ immigranten uit Marokko en Turkije in de vorige eeuw waren laaggeschoolde arbeidskrachten. Ook veel van de ‘nieuwe’ arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië verrichtten laaggeschoold werk. Maar andere migranten uit diezelfde landen en veel migranten uit andere landen van de Europese Unie, uit de Verenigde Staten, India en China, zijn hoogopgeleid en komen om te studeren of om te werken in de informatietechnologiesector, in de financiële wereld, of bij een van de vele internationale organisaties en bedrijven. Weer anderen, bijvoorbeeld Syriërs, Somaliërs, Oekraïners en Eritreeërs, zijn op de vlucht voor burgeroorlog en onderdrukking. Ook zien we dat veel migranten transnationale banden behouden en na verloop van tijd doorreizen naar een ander land, weer terugkeren naar hun herkomstland, of heen en weer reizen. In dit hoofdstuk bespreken we wat deze superdiversiteit betekent voor het openbaar bestuur en de bestuurskunde. Maar we gaan eerst wat dieper in op wat het maatschappelijk vraagstuk is.

Het maatschappelijk vraagstuk: superdiversiteit en sociale cohesie

Superdiversiteit maakt het samenleven ingewikkelder. De Amerikaanse politoloog en bestuurskundige Robert Putnam (2007) heeft laten zien dat in buurten met een grote etnische verscheidenheid bewoners de neiging hebben om als schildpadden in hun schulp te kruipen – ‘hunkering down’ noemt hij dat. In zeer heterogene buurten trekken mensen zich terug uit de publieke ruimte en zetten burgers zich minder in voor elkaar en voor de publieke zaak. Deze ongemakkelijke bevinding heeft tot een enorme productie van onderzoek geleid, waarbij onderzoekers hebben geprobeerd om Putnams bevindingen te toetsen, te bekritisieren of aan te vullen.¹

Inmiddels is een aantal overzichtsstudies verschenen die de stand van de wetenschap samenbrengen (Van der Meer & Tolsma, 2014; Koopmans et al., 2015; Dinesen et al., 2020). Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat meer verscheidenheid inderdaad leidt tot minder cohesie en tot minder sociaal vertrouwen. Dat speelt het sterkst op buurtniveau. Zo blijkt bijvoorbeeld uit alle overzichtsstudies dat buurten waarin de verscheidenheid naar herkomst groot is, slechter scoren op het onderling vertrouwen tussen de inwoners van de buurt. In buurten met

1. Zie onder andere Abascal en Baldassarri (2005); Glas et al. (2021).

meer verscheidenheid hebben bewoners minder vaak contact met elkaar, beoordelen ze het contact minder positief, en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.²

Ook in Nederland laat grootschalig onderzoek zien dat een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst samenhangt met minder sociale samenhang op buurtniveau (Jennissen et al., 2018; Glas et al., 2021). Naarmate de kans hoger is dat twee willekeurige bewoners een andere herkomst hebben, de zogenoemde HHI-index, voelen bewoners zich minder thuis bij de mensen die in de buurt wonen en zijn ze minder tevreden over de samenstelling van hun buurt. In buurten met een hoge HHI-index vinden bewoners vaker dat de mensen in de buurt elkaar nauwelijks kennen en dat er weinig onderling contact is. Ook vinden ze minder vaak dat hun buurtgenoten op een prettige manier met elkaar omgaan en dat ze in een gezellige buurt wonen waar mensen elkaar helpen en dingen samendoen (Jennissen & Glas, 2020). Dat geldt overigens ook voor bewoners met een migratieachtergrond. Daarbij is rekening gehouden met de sociaaleconomische kenmerken van de inwoners en van de buurt. Behalve de verscheidenheid van de buurt heeft immers ook de sociaaleconomische achterstand van de buurt een negatief effect op de buurtcohesie. De invloed van verscheidenheid is echter een stuk groter.

De verscheidenheid in de leefomgeving hangt ook samen met een verminderd gevoel van veiligheid. Hoe meer verscheidenheid in de buurt, hoe groter de kans dat inwoners 's avonds de deur niet opendoen omdat ze dat onveilig vinden, onveilige plekken in de buurt vermijden, zich onveilig voelen als ze 's avonds in de buurt op straat lopen of als ze alleen thuis zijn. Ze zijn bang om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Ook hiervoor geldt dat dit een zelfstandig effect van verscheidenheid is, los van de sociaaleconomische of etnische samenstelling van de buurt. Ook in welvarende wijken, met bijvoorbeeld veel kennismigranten, is er een samenhang tussen grote verscheidenheid naar herkomst en lagere buurtcohesie.

Een gemiddeld korter verblijf kan eveneens een negatief effect hebben op de sociale samenhang in een buurt of gemeente. Wanneer steeds meer buurtbewoners passanten zijn en de blijvers steeds weer moeten wennen aan nieuwe burens, kan dit leiden tot afzijdigheid onder de zittende bewoners. De toegenomen 'vlottend-

2. Over de effecten van verscheidenheid op de algemenere indicatoren van sociale cohesie zijn de overzichtsstudies minder eenduidig. Volgens Van der Meer & Tolsma (2014) scoren inwoners van buurten met een grote verscheidenheid over het algemeen niet lager op het algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg. Een overzichtsstudie van Deense onderzoekers (Dinesen et al., 2020) komt echter tot de conclusie dat etnische verscheidenheid wel een effect heeft op de mate waarin mensen in het algemeen geneigd zijn elkaar te vertrouwen. In zeer diverse wijken wonen relatief vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Deze factoren hebben ook een invloed op de buurtverhoudingen. De negatieve effecten van verscheidenheid op het buurtvertrouwen blijven echter bestaan na controle daarvoor.

heid' onder migranten kan het lastiger maken om samen te leven in een portiek, straat, buurt, school of vereniging. Onderzoek laat zien dat een hoge verhuismobiliteit in buurten er bijvoorbeeld toe leidt dat zittende bewoners de buurtverhoudingen vinden verslechteren en meer onveiligheidsgevoelens ervaren (Jennissen & Glas, 2020).

GOVERNANCE EN BELEID: SAMENLEVEN ALS VRAAGSTUK

De bestuurlijke opgave: naast integratie ook samenleven

Dit nieuwe hoofdstuk in de migratiegeschiedenis van Nederland vraagt om een andere beleidsagenda dan voorheen. In de vorige eeuw was het centrale vraagstuk: 'turning immigrants into citizens'. Migranten werden veelal gezien als sociaaleconomisch zwakkere groepen die via uitgebreide inburgeringsvoorzieningen geholpen moesten worden om te integreren. Aan het einde van het inburgeringstraject gloorde dan het Nederlands staatsburgerschap.

Veel moderne migranten hebben echter helemaal geen behoefte aan sociaaleconomische of culturele 'verheffing' en willen geen Nederlander worden. Zij zijn goed opgeleid en komen om te studeren en te werken en vertrekken na verloop van tijd naar een ander land of keren weer terug naar huis. Daarnaast zijn er de arbeidsmigrant, vooral uit Midden- en Oost-Europa, die tijdelijk werk verrichten en op en neer reizen tussen Nederland en hun herkomstland. Het klassieke model van inburgering en integratie past niet bij hun situatie. Het vraagstuk voor de eenentwintigste eeuw is niet zozeer inburgering en integratie, maar vooral ook 'samenleven in verscheidenheid'. Hoe kun je met zoveel culturen en humeuren het samenleven soepel laten verlopen?

Dat is vooral een vraagstuk voor gemeenten. Voor de meeste migranten is de gemeente de plek van aankomst. Daar gaan ze werken, zoeken ze huisvesting en een school voor de kinderen. Op gemeenten heeft de komst van grote aantallen migranten forse impact. De komst van migranten legt druk op de woningmarkt, vraagt soms om aanpassingen aan het onderwijs en kan, zoals gezegd, effecten hebben op de sociale samenhang. Een grote verscheidenheid van de bevolking maakt het samenleven in buurten, scholen en verenigingen ingewikkelder.

Rekening houden met de grote verscheidenheid tussen gemeenten

Ook onder de gemeenten in ons land is echter veel verscheidenheid. Ooit was migratie vooral iets voor de grote steden en het westen van ons land. Tegenwoordig hebben de meeste gemeenten in ons land te maken met migratie en migranten. Maar juist door de grote verscheidenheid kan dat in verschillende gemeenten heel

verschillend uitpakken en kunnen de beleidsopgaven verschillen per gemeente, en soms zelfs per wijk.

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is superdiversiteit al jaren een sociale realiteit. Dat geldt in toenemende mate ook voor hun voorsteden en randgemeenten, zoals Diemen, Almere, Zaanstad, Schiedam, Capelle aan den IJssel, Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer. Ook grootstedelijke provinciegemeenten, zoals Utrecht, Eindhoven, Delft, Haarlem, Dordrecht, Nijmegen en Enschede, kennen een hoge verscheidenheid en staan over het algemeen voor vergelijkbare beleidsopgaven. *Expat*gemeenten kennen ook een grote verscheidenheid aan herkomstlanden, maar hieronder bevinden zich relatief weinig klassieke migrantengroepen. Voorbeelden van typische *expat*gemeenten, met een hoge mate van verscheidenheid, zijn Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen.

Al deze gemeenten staan voor de opdracht om het samenleven van zeer veel verschillende herkomstgroepen te faciliteren. Ook hebben zij te maken met veel doorstroming onder migranten. In Den Haag en Rotterdam wonen bijvoorbeeld veel tijdelijke arbeidsmigranten uit EU-landen in Midden en Oost-Europa. Dat geldt ook voor een aantal tuinbouwgemeenten in ons land, zoals het Westland, Horst aan de Maas, Zeewolde en Zundert. Amsterdam, Utrecht en Eindhoven hebben te maken met een grote doorstroming onder kenniswerkers en internationale studenten. Het in goede banen leiden van die tijdelijke migratie vormt een nieuwe uitdaging voor de publieke instellingen in sectoren als onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg.

In weer andere gemeenten is echter nog helemaal geen sprake van superdiversiteit en heeft meer dan negentig procent van de bevolking een Nederlandse achtergrond. Dat geldt bijvoorbeeld voor Zederik, Twenterand en Staphorst.

Dat alles betekent dat er geen *one-size-fits-all*-model kan zijn voor de omgang met superdiversiteit. Er is veel ruimte nodig voor lokale variaties. Het bestaande Nederlandse inburgeringsbeleid gaat daaraan voorbij, evenals aan lokale problemen van afnemende samenhang onder invloed van de toegenomen verscheidenheid. Sociale samenhang wordt gekoppeld aan sociaal-culturele aanpassing van migranten, maar er is weinig aandacht voor het faciliteren van het samenleven tussen migranten en niet-migrantten.

Spanningsvelden tussen bestuursniveaus: multi-level governance

Gemeenten kunnen de migratiepatronen maar zeer beperkt beïnvloeden. Migratiebeleid wordt vormgegeven op nationaal en Europees niveau. Toch zijn de gevolgen van migratie het sterkst voelbaar op gemeentelijk niveau. Dit leidt soms tot

spanningen, bijvoorbeeld wanneer EU-wetgeving geen rekening houdt met de gevolgen op lokaal niveau, of wanneer de nationale overheid bezuinigt op integratiebeleid of een ondoordacht inburgeringsbeleid vormgeeft (Engbersen et al., 2017; Scholten et al., 2017; 2018).

Gemeenten kunnen wel invloed uitoefenen op deze hogere beleidsniveaus. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen Den Haag en Rotterdam zich zorgen maakten over de inpassing van EU- arbeidsmigranten. Ze zorgden dat hun wensen via de rijksoverheid bij de EU terechtkwamen, bijvoorbeeld via de ministers van Sociale Zaken of Migratie. Ook gebruikte de Rotterdamse burgemeester het Europese Comité van de Regio's als platform om de gevolgen van intra-EU-mobiliteit op de agenda te zetten (Scholten et al., 2018). Zo zien we dat gemeenten van onderop proberen om tot een beter gecoördineerde afstemming te komen, waarbij hogere beleidsniveaus zich rekenschap geven van de gevolgen van migratie voor steden en regio's.

SUPERDIVERSITEIT, SOCIALE COHESIE EN DE BESTUURSKUNDE

Bestuurskundigen in ons land hebben nooit veel aandacht gehad voor vragen van migratie, integratie en samenleven. Dit in tegenstelling tot (beleids-)sociologen zoals Dagevos, Entzinger, Kremer & Van Tubergen en migratie- en integratiewetenschappers zoals Crul, Duijvendak, Ghorashi, Koopmans, Lucassen & De Valk. Een uitzondering hierop is het werk van Peter Scholten en zijn onderzoeksgroep in Rotterdam. Dat werk richt zich vooral op de *governance* van migratie gerelateerde diversiteit. Terugkerende thema's daarin zijn *mainstreaming*, *multi-level governance* en het verschil tussen nationale en lokale beleidsmodellen van integratie. In de organisatiewetenschap is er al veel langer aandacht voor de omgang met een zeer divers werknemers- of klantenbestand. Die agenda is inmiddels ook opgepakt door bestuurskundigen, zoals Ashikali & Groeneveld (2021).

Superdiversiteit en de vraag naar sociale cohesie gaan echter niet meer weg. Voor de bestuurswetenschap in brede zin leidt dat tot een reeks van nieuwe onderzoeksvragen. Voor de klassieke, wat meer gouvernementele bestuurskunde is de vraag bijvoorbeeld welke instituties en institutionele aanpassingen nodig zijn om die grote aantallen, zeer diverse migranten te incorporeren in de samenleving. Elk jaar komen er tussen de 150.000 en 250.000 migranten naar ons land en de verwachtingen zijn dat het aantal de komende jaren verder zal stijgen.³ Een groot deel daarvan vertrekt na verloop van tijd, maar ruim een derde vestigt zich definitief. Dat vraagt het nodige van de publieke sector. Gemeenten hebben permanente voorzieningen nodig om al die migranten op te vangen en wegwijs te maken in de samenleving. In het onderwijs kan, met zulke grote aantallen, niet meer worden volstaan

3. Zie bijvoorbeeld: NIDI & CBS (2021).

met ad hoc opvang binnen het reguliere onderwijs of in schakelklassen. Net als in andere migratielanden vraagt dit om een verdere professionalisering van het onderwijs aan migranten. In Canada en Australië gebeurt dit bijvoorbeeld al. Daarbij gaat het om *institutionele* professionalisering, bijvoorbeeld door oprichting van onderwijsinstellingen die zich specialiseren in onderwijs aan nieuwkomers en pas-santen. En het gaat om *inhoudelijke* professionalisering, denk aan het ontwerpen van speciale curricula en het trainen van leerkrachten in het omgaan met grote verscheidenheid. Soortgelijke vragen spelen in andere publieke instellingen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de volkshuisvesting.

Voor de beleidswetenschap is de vraag '*de pluribus unum*': hoe houd je de samenleving een beetje bij elkaar? Op die vragen heeft de beleidswetenschap vaak weinig antwoord. Veel beleidswetenschappers beperken zich helaas tot discoursanalyses en onderzoeken vooral hoe er in beleidsstukken over vragen van migratie en integratie wordt *gesproken*. Dat levert hele kritische studies op over het publieke discours, maar biedt weinig inzicht in wat nu wel en niet *werkt* als het gaat om het oplossen van maatschappelijke vragen. Superdiversiteit roept belangrijke vragen op voor sociaal beleid. Hoe zorg je ervoor dat in buurten met een hoge verscheidenheid naar herkomst of met een grote doorstroming van bewoners toch een zekere mate van sociale cohesie bestaat? Wat werkt daarbij en wat niet? En wat betekent superdiversiteit voor de *civil society*: in hoeverre zijn verenigingen in staat om te gaan met een grote verscheidenheid en doorstroming onder hun leden? Is het vertrouwde Nederlandse verenigingsmodel nog wel geschikt voor het organiseren van sport en cultuur, of heb je daar andere institutionele vormen voor nodig? In 'klassieke' immigratielanden is de sportbeoefening bijvoorbeeld georganiseerd via scholen of op meer commerciële basis.

En voor publiek management is de vraag hoe scholen, zorginstellingen en grote uitvoeringsorganisaties beter kunnen worden toegesneden op de enorme verscheidenheid onder leerlingen, patiënten en cliënten. Wat vraagt superdiversiteit van het publieke leiderschap, van de interne cultuur en van de manier waarop men omgaat en communiceert met leerlingen, patiënten en cliënten? Vraagt dit bijvoorbeeld om een kleurenblinde aanpak, een meer op assimilatie gerichte aanpak, of juist het toelaten en erkennen van de vele culturele verschillen?⁴

Voor de organisatiewetenschap en het *human resource management* (HRM) spelen soortgelijke vragen. Hoe moeten publieke organisaties omgaan met de toenemende verscheidenheid op de werkvloer (Ashikali & Groeneveld, 2015)? Wat betekent dat voor het personeelsbeleid, voor de organisatiecultuur en voor de sociale samenhang binnen teams? Een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst kan de

4. Zie hiervoor bijvoorbeeld Celeste et al. (2019).

communicatie op de werkvloer lastiger maken en leiden tot Babylonische spraakverwarringen. Hoe kun je de transactie- en communicatiekosten beperkt houden?

NAAR EEN 'MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE'

Meer aandacht voor maatschappelijke vragen

Het feit dat de bestuurskunde nog niet zo veel te bieden heeft aan bestuurders en beleidsmakers die proberen om migratie en superdiversiteit in goede banen te leiden, is vermoedelijk geen toeval. In de afgelopen vijftig jaar is de aandacht vooral uitgegaan naar institutionele en organisatorische vragen en is er minder aandacht geweest voor concrete maatschappelijke vraagstukken. Terecht constateert Noordegraaf dat bestuurskundige veronachtzaming van maatschappelijke thema's niet enkel vraagt om een herinrichting van het bestuurskundige vakgebied, maar vooral ook om multidisciplinaire connecties met andere vakgebieden (Noordegraaf, 2022, p. 73). Het vergroten van de maatschappelijke *impact* vergt volgens hem ook een andere werkwijze waarbij er uitwisseling en circulaire samenwerking is tussen het maatschappelijke en academische werk. Bestuurskunde kan vooral iets teweegbrengen in wisselwerking met de samenleving, met maatschappelijke problemen, partners en praktijken.

Dat vraagt om een meer maatschappelijke bestuurskunde. Daaronder verstaan we een bestuurskunde die onderzoek doet naar de wisselwerking tussen maatschappelijke vragen en het openbaar bestuur en daarbij ook gebruikmaakt van inzichten uit andere vakgebieden. Daarbij zijn de maatschappelijke vragen, en niet het openbaar bestuur, het vertrekpunt. Wat is er nodig om deze maatschappelijke opgaven in goede banen te leiden? Het kan zijn dat dit vraagt om overheidsinterventies, maar het is ook goed mogelijk dat sommige vragen beter kunnen worden opgelost door maatschappelijke partners of door semipublieke instellingen zoals woningcorporaties. Dat vraagt om een meer pragmatische agenda die, als vanzelf, eerder zal leiden tot *governance*-arrangementen dan tot inrichtingsvragen over het openbaar bestuur.

Zo'n maatschappelijke bestuurskunde kan multidisciplinaire aansluiting zoeken bij de beleidssociologie en daar een aanvulling op bieden. De beleidssociologie leert ons, bijvoorbeeld vanuit Putnams *bonding and bridging*-theorie, waarom beleid wel of niet goed aansluit bij de sociale realiteit van specifieke groepen. Maatschappelijke bestuurskunde zou vanuit Moore's 'publieke waardecreatie' kunnen leren welke beleidsinterventies wel en niet effectief en legitiem zijn om vanuit organisaties sociale doelen te realiseren binnen zeer diverse gemeenschappen. De huidige migratiesamenleving vraagt bijvoorbeeld om nieuwe vormen van besturen tussen netwerken van organisaties op verschillende lokale en nationale niveaus.

Meer inzicht in mechanismen

Maatschappelijke bestuurskunde kan ook bijdragen door maatschappelijke meerwaarde op verschillende beleidsniveaus beter zichtbaar en meetbaar te maken. Daarom gaan we hier apart op in. Vaak blijft kwalitatief bestuurskundig onderzoek beperkt tot discoursanalyse of blijft het steken op casusniveau, waardoor bevindingen sterk contextafhankelijk en slecht te generaliseren zijn. Meta-analyse van casuonderzoek en voortbouwen op beleids-sociologisch of sociaalgeografisch veldwerk kan bijvoorbeeld meer inzicht geven in verschillende soorten werkzame mechanismen (Galster, 2012).

Ten eerste de *sociaal-interactieve* mechanismen, die erop zijn gericht de contacten tussen inwoners uit verschillende bevolkingsgroepen te versterken. Ten tweede de *institutionele* mechanismen, die zich richten op hoe instellingen zoals bibliotheken, corporaties en opbouwwerk kunnen bijdragen aan meer samenhang. Als derde de *culturele* mechanismen, die tonen hoe lokale identiteiten bijdragen aan sociale samenhang. En ten vierde *fysieke* factoren, zoals het bouwen van huizen en de inrichting van de publieke ruimte.

Onderzoeksvormen die meer inzicht geven in relevante contextfactoren zijn actie-onderzoek, leernetwerken of *living labs*. Het ontwikkelen en testen van nieuwe oplossingen en werkwijzen in de context waarin professionals ze gaan toepassen, is een generatieve vorm van experimenteren (Ansell & Bartenberger, 2016). Juist voor complexe problematiek waarvoor geen bewezen beleidsoplossingen bestaan, zoals samenleven in verscheidenheid, zijn *living labs* van meerwaarde. Met *living labs* kunnen gemeenten passend sociaal beleid ontwikkelen op wijk- of buurtniveau waar zich problemen voordoen, aldus Dekker & Bokhorst (2020, p. 10): 'Een belangrijke uitdaging blijft om van experimenten tot duurzaam beleid te komen. Het blijkt lastig om de geleerde lessen en succesfactoren uit individuele projecten op te schalen naar structurele aanpakken in lokaal of regionaal beleid. Beleidsaandacht verslapt vaak als de ergste problemen verholpen zijn of de pilotfase met bijbehorende financiering voorbij is. Door stedelijke beleidsexperimenten te evalueren op basis van condities waaronder de interventie is ontwikkeld en functioneert en zo de mogelijkheden tot opschalen te onderzoeken, kunnen gemeenten binnen gedecentraliseerde beleidsdomeinen een katalysatorfunctie vervullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid.'

Meer kennis over effectieve beleidsinterventies

Maatschappelijke bestuurskunde zou voor het vraagstuk van superdiversiteit en sociale cohesie kunnen onderzoeken hoe bestuurders op verschillende beleidsniveaus samenleven in verscheidenheid kunnen stimuleren door te streven naar

evenwicht tussen doelen, middelen en omgevingssteun. Waar slagen bestuurders erin om sociale samenhang te versterken door samen met legitimiteitsgemeenschappen sociale doelen te realiseren? Wat zijn kritische succes- en faalfactoren bij co-creatie van publieke waarden? En in hoeverre kan de bestuurskunde vanuit individuele casusanalyse komen tot meta-analyse van patronen en mechanismen?

In het gemeentelijk beleid is er tegenwoordig de nodige aandacht voor samenlevingsvraagstukken in buurten tussen verschillende groepen. Van Breugel (2020b) bespreekt in haar promotieonderzoek verschillen en overeenkomsten in het integratiebeleid van zestien Nederlandse gemeenten. Nadat het integratiebeleid in de jaren 2000 in veel gemeenten was afgebouwd, zijn gemeenten naar aanleiding van de vluchtelingen crisis weer een actief integratiebeleid gaan voeren. Sommige gemeenten konden hierbij teruggrijpen op bestaande beleidskaders voor diversiteits- of participatiebeleid. Vaak betrof dit *gemainstreamd* beleid (gericht op alle burgers). In dit beleid is naast sociaaleconomische integratie ook aandacht voor sociale binding tussen bevolkingsgroepen (Van Breugel, 2020a). Wat deze aandacht voor sociale binding heeft opgeleverd en welke lokale aanpakken effectief zijn, leert het onderzoek helaas niet. Als er al voortgangsrapportages verschijnen, zijn die vaak geschreven op basis van zelfrapportage van betrokkenen. Maatschappelijke bestuurskunde kan een bijdrage leveren aan onafhankelijke en kritische beleids-evaluatie en zo lokale bestuurders meer kennis bieden over wat wel en niet werkt in de praktijk.

MEER SOCIALE SAMENHANG IN SUPERDIVERSE BUURTEN: WAT WERKT?

Hoe zou het openbaar bestuur om kunnen gaan met de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven rond superdiversiteit en sociale cohesie? Welke inzichten uit de bestuurswetenschap en de beleidssociologie zijn daarbij behulpzaam? Op basis van recent werk van de WRR formuleren we een bestuurlijke agenda voor het versterken van sociale samenhang in zeer diverse gemeenten, wijken en instellingen. Deze kan als illustratie dienen van het soort onderzoeksvragen die leidend kunnen zijn voor een meer maatschappelijke bestuurskunde.

Sociale interactie versterken

In de stedenverkenning *De wereld in een stad* heeft de WRR lessen verzameld uit onderzoeken naar de ervaringen van andere Europese steden in de omgang met een toenemende verscheidenheid (Engbersen & Scholten, 2018). De sociale problemen zijn soms van een andere orde en ook de bestuurlijke schaal verschilt. Toch valt op dat veel Europese steden met dezelfde problemen worstelen en dat er geen simpele oplossingen bestaan. In alle steden is er een patroon van *trial-and-error* en zijn er pogingen om via kleinschalige lokale initiatieven het sociale contact tussen

bewoners te bevorderen. Ook in Nederland zijn veel van dergelijke initiatieven ondernomen. Deze lijken het meest succesvol te zijn wanneer ze uitgaan van gemeenschappelijke doelen of interesses. Een kanttekening hierbij is, opnieuw, dat er weinig degelijk evaluatieonderzoek naar deze initiatieven is gedaan (Gijsberts & Dagevos, 2007). Vrijwel overal, in binnen- en buitenland, ontbreekt het aan goede effectstudies en beleidsevaluaties, waardoor het zeer lastig is om het kaf van het koren te scheiden (WRR, 2020, p. 164).

Uit de spaarzame, vaak weinig systematische, Britse evaluaties komen drie relevante inzichten naar voren. Ten eerste bleek het faciliteren van interculturele contacten op lokaal niveau enig positief effect te hebben op het vergroten van wederzijds begrip en het verminderen van stereotypen. Een lokale interculturele aanpak heeft wel enig positief effect, maar men moet er geen grote verwachtingen van hebben. Ten tweede bleek dat een nationaal discours dat bepaalde minderheden, zoals moslims of Midden- en Oost-Europeanen, stigmatiseerde en uitsloot, een effectieve lokale aanpak ondermijnde. Voor een effectieve lokale, pragmatische aanpak helpt het als de nationale overheid bijdraagt aan een discours over de 'nationale identiteit' dat open en inclusief is. Ten derde suggereert het onderzoek dat het bevorderen van lokale contacten gepaard moet gaan met een aanpak van structurele ongelijkheden, zoals economische ongelijkheid en discriminatie. Een pragmatische aanpak gericht op lokale contacten is geen panacee, maar moet onderdeel zijn van een breder beleid. Losse initiatieven zonder overkoepelend plan leveren weinig op (WRR, 2020, p.165).

Belangrijk voor professionals die in de wijk aan de slag gaan met opgaven zoals veiligheid of leefbaarheid is vooral dat zij kennis hebben van het sociale weefsel van een buurt, van de verscheidenheid van de bewonerspopulatie en van de in- en uitstroom van bewoners (Custers, 2021; Doff & Snel, 2022). Sociaal werkers vormen de oren en ogen van de wijk en kunnen bewoners stimuleren om initiatieven te ontwikkelen, of gebruik te maken van de bestaande sociaal-fysieke infrastructuur. Volgens onderzoekers van Movisie vraagt samenlevingsopbouw om een actieve rol van professionals bij het benutten van de hulpbronnen in de wijk en het realiseren van de contacten tussen bewoners. Vaak staan schroom en verlegenheid spontane contacten tussen bewoners in de weg, zeker in een superdiverse samenleving (Engberts & Bijl, 2020).

Het belang van goede semipublieke voorzieningen

Veel onderzoek laat zien dat (semi)publieke voorzieningen de sociale veerkracht van een buurt versterken (WRR, 2005; Sanders & Dautzenberg, 2010; Völker et al., 2007; Blokland, 2009; Klinenberg, 2018). In buurten met een hoog voorzieningenniveau is het gemeenschapsgevoel groter en zijn er meer sociale contacten tussen

bewoners (Völker et al., 2007; Kleinhans & Bolt, 2010). Dan gaat het om voorzieningen als scholen, sportvelden, speeltuintjes, winkels en buurtcentra. Ook draagt een goede sociaal-fysieke infrastructuur bij aan het ontstaan van vruchtbare burgerinitiatieven. Van der Zwaard & Specht (2013, p. 5) spreken van plekken waar 'publieke vertrouwdheid kan ontstaan waardoor onderlinge vooroordelen doorbroken kunnen worden en mensen weten wat ze aan elkaar hebben'. Openbare bibliotheken kunnen een bron zijn van alledaagse ontmoetingen, die ertoe bijdragen dat mensen zich meer thuis voelen in hun zeer diverse buurt (Klinenberg, 2018). Ook culturele instellingen, zoals Theater Dakota in Den Haag Zuidwest, kunnen bijdragen aan publieke familiariteit en leiden tot iets verdergaande en langduriger contacten mits het programma voldoende inclusief is.

Versterken van lokale identiteiten

Voor het versterken van de saamhorigheid binnen wijken of gemeenten kan het zinvol zijn om in te zetten op het versterken van lokale identiteiten. Onderzoek van I&O Research (2019) laat zien dat veel inwoners van Nederland zich sterk verbonden voelen met hun woonplaats, provincie of regio. In de provincies Friesland, Groningen en Limburg voelen inwoners zich zelfs meer verbonden met hun provincie dan met Nederland, en in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht voelen inwoners zich juist sterk verbonden met hun woonplaats. Volgens de onderzoekers komt dat doordat de grote steden in deze provincies veel uitstraling hebben.

Diverse studies laten zien dat jongeren met een migratieachtergrond in Rotterdam (Van Bochove et al., 2009) en Amsterdam (Van der Welle & Mamadouh, 2009; Van der Welle, 2011) zich meer Rotterdammer of Amsterdammer voelen dan Nederlander. Respondenten gaven hierbij aan dat het interculturele karakter van deze steden ertoe bijdraagt dat zij zich meer verbonden voelen met hun stad. Die verbondenheid geldt minder voor 'het Nederlandschap' – omdat Nederlander zijn volgens de participanten wijst op hier geboren en getogen zijn, en je Nederlander voelen betrekking heeft op de acceptatie van andere inwoners, waarbij uiterlijke kenmerken vaak een rol spelen (Van der Welle, 2011).

CONCLUSIE

Nederland is een migratiesamenleving met in steeds meer gemeenten een grote verscheidenheid aan herkomstgroepen. Weinig bestuurskundigen houden zich bezig met het belangrijke maatschappelijk vraagstuk van samenleven in verscheidenheid. Er verschijnen wel discoursanalyses en casusstudies, maar bestuurskundigen hebben beleidsmakers nog niet veel te bieden als het gaat om concrete vragen hoe je zo'n zeer diverse samenleving moet besturen. Bestuurskundigen doen

onderzoek naar *mainstreaming* en *multi-level governance*, maar hebben nog weinig oog voor de maatschappelijke opgaven die toenemende verscheidenheid meebrengt voor lokale overheden en publieke organisaties.

Op het niveau van gemeenten, wijken en instellingen is er weinig kennis over welke beleidsinterventies bijdragen aan het versterken van sociale samenhang in zeer diverse wijken en buurten. Er is behoefte aan onafhankelijke en kritische beleidsevaluatie van de miljoenenprogramma's die overheden optuigen om de leefbaarheid en veiligheid van zeer diverse wijken te versterken.

Een meer maatschappelijke bestuurskunde kan ook bijdragen door methoden te ontwikkelen om maatschappelijke meerwaarde zichtbaar en meetbaar te maken. Door meta-analyse van casuonderzoek en voortbouwen op beleids-sociologisch of sociaalgeografisch veldwerk kan een maatschappelijke bestuurskunde bestuurders beter inzicht geven in welke sociale, institutionele en culturele mechanismen onder welke voorwaarden kunnen werken. Maatschappelijke bestuurskunde kan kennis aandragen hoe gemeenten en andere organisaties sociale interactie en eigenaarschap van bewoners kunnen stimuleren, hoe ze kunnen investeren in goede publieke voorzieningen en hoe ze lokale identiteiten kunnen stimuleren. Zo kan de bestuurskunde als discipline belangrijke kennis aandragen en daarmee een bijdrage leveren aan het vreedzaam samenleven van alle burgers in de hedendaagse migratiesamenleving.

REFERENTIES

- Abascal, M., & Baldassarri, D. (2015). Love thy neighbor? Ethnoracial diversity and trust reexamined. *American Journal of Sociology*, 121(3), 722-782.
- Ansell, C.K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics*, 130, 64-73.
- Ashikali, T.S., & Groeneveld, S.M. (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), 146-168.
- Ashikali, T.S., Groeneveld, S.M., & Ritz, A. (2021). Managing a diverse workforce. In P. Leisink, L.B. Andersen, G.A. Brewer, C.B. Jacobsen, E. Knies, & W. Vandenabeele (Red.), *Managing for Public Service Performance: How People and Values Make a Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Blokland, T. (2009). Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36(3), 183-191.
- Blokland, T. (2017). *Community as urban practice*. Malden (Ma): Polity Press.
- Custers, G. (2021). www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/publicaties/de-herverdeelde-stad-verandering-in-de-bevolkingssamenstelling-van-rotterdam-zuid/.
- Dekker, R. & Bokhorst, M. (2020) Decentraliseren en experimenteren. De ontwikkeling van sociaal beleid voor asielmigranten door gemeenten. *Bestuurskunde* 3. doi: 10.5553/Bk/092733872020029003001.
- Dinesen, P.T., Schaeffer, M., & Sønderkov, K.M. (2020). 'Ethnic diversity and social trust: A narrative and meta-analytical review'. *Annual Review of Political Science*, 23, 441-465.

- Doff, W., & Snel, E. (2022). www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/publicaties/gedeelde-ruimte-op-zuid-hoe-verschillende-sociale-groepen-de-stad-gebruiken-beleven-en-waar-deren/.
- Engberts, M., & Bijl, R. (Red.), (2020). *Wij in de wijk. Werken aan de sociale samenhang in buurten en wijken*, Utrecht: Movisie, beschikbaar op: www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-03/Wij-in-de-wijk.pdf.
- Engbersen, G., Leerkes, A., Scholten, P., & Snel, E. (2017). The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. *Migration Studies*, 5(3), 337-355. <https://doi.org/10.1093/migration/mnx044>.
- Engbersen, G., & Scholten, P. (2018). De wereld in een stad: Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa. *WRR-verkenning*, nr. 39, Den Haag: WRR.
- Galster, G.C. (2012). The mechanism(s) of neighbourhood effects: theory, evidence, and policy implications. In M. van Ham, D. Manley, L. Simpson, N. Bailey, & D. Maclennan (Red.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 23-56). Dordrecht: Springer.
- Gijsberts, M., & Dagevos, J. (Red.), (2007). *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Glas, I., Jennissen, R., & Engbersen, G. (2021). Estimating Diversity Effects in the Neighborhood: On the Role of Ethnic Diversity and Out-group Size and their Associations with Neighborhood Cohesion and Fear of Crime. *Social Indicators Research*, 158, 1-22. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02704-9>.
- I&O Research (2019). *Regio & provinciegevoel*. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van NOS, Amsterdam: I&O Research.
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland. *WRR-Verkenning*, nr. 38, Den Haag.
- Jennissen, R., & Glas, I. (2020). Buurtverhoudingen onder druk door diversiteit en korte woonduur? *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, (36)8, 5-7.
- Kleinhans, R., & Bolt, G. (2010). *Vertrouwen houden in de buurt. Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Den Haag: Nicis Institute.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people. How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. New York, NY: Crown.
- Koopmans, R., Lancee, B., & Schaeffer, M. (Red.), (2015). *Social cohesion and immigration in Europe and North America. Mechanisms, conditions and causality*. New York: Routledge.
- NIDI & CBS (2021). *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*, Den Haag. <https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf>.
- Noordegraaf, M. (2022). Maatschappelijke impact maken? *Bestuurskunde*, 31.
- Putnam, R.D. (2007). E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.
- Sanders, F.C., & Dautzenberg, M. (2010). Ontmoetingsplekken, fundament voor 'houdbare wijken'. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 5, 43-47.
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302.
- Scholten, P., Van Ostaijen, M., Engbersen, G., & Snel, E. (2018). Multilevel governance from below: How Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2011-2033. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341707>.
- Van Bochove, M., Rusinovic, K., & Engbersen, G. (2009). *De stad en staat van de burger. Het stadsburgerschap van de allochtone middenklasse*, Den Haag: Nicis Institute.
- Van Breugel, I. (2020a). Van diversiteitsagenda's tot participatietrajecten. *Bestuurskunde*, 3. www.academia.edu/76776333/Van_diversiteitsagendas_tot_participatietrajecten.
- Van Breugel, I. (2020b). *Mainstreaming Integration Governance. Proxies and taboos in a contested policy*. Dissertatie EUR.
- Van der Meer, T., & Tolsma, J. (2014). Ethnic Diversity and Its Effects on Social Capital. *Annual Review of Sociology*, 40, 459-478.

- Van der Welle, I. (2011). *Flexibele burgers? Amsterdamse jongvolwassenen over lokale en nationale identiteiten*. [Proefschrift, Amsterdam]. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Van der Welle, I., & Mamadouh, V. (2009). Territoriale identiteiten en de identificatie strategieën van Amsterdamse jongvolwassenen van buitenlandse afkomst: over evenwichtskunstenaars en kleurbekenners. *Migrantenstudies* (25)1, 24-41.
- Van der Zwaard, J., & Specht, M. (2013). *Betrokken burgers & betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: EUR/Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Völker, B., Flap, H., & Lindenberg, S. (2007). When Are Neighbourhoods Communities? Community in Dutch Neighbourhoods. *European Sociological Review*, 23(1), 99-114.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. WRR-rapport, nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR-rapport, nr. 103. Den Haag: WRR.

KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS: STUREN OP EEN BETWIST IDEEAAL

Edith Hooge, Sietske Waslander en Eddie Denessen

KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS: EEN TAAI, TERUGKEREND VRAAGSTUK

Al in de jaren zestig van de vorige eeuw is het streven naar gelijke kansen in het onderwijs een centraal aandachtspunt in politiek en samenleving. De eerste onderwijs-sociologische studies in Nederland, in het bijzonder ‘Het verborgen talent’ van Heek in 1968, laten zien dat het beroepsniveau van ouders in hoge mate de schoolloopbanen van leerlingen bepaalt. Onderwijs is minder emanciperend dan gedacht; het blijkt juist bestaande sociale verhoudingen te reproduceren. In de jaren zeventig wordt de arbeidsimmigratie van laaggeschoolden uit Zuid-Europa en later Turkije en Marokko merkbaar. Kinderen van migranten kampen met grote achterstanden in het onderwijs. Bovendien wordt het ontstaan van zogenoemde witte en zwarte scholen, mede als gevolg van concentratie van migranten in wijken in de grote steden, als gevaar gezien voor integratie. Zo komt de integratiefunctie van het onderwijs boven op het streven naar gelijke kansen. Geïnspireerd door compensatieprogramma’s uit de Verenigde Staten, zoals het bekende ‘Head Start’, ontstaan interventieprojecten, vooral in de grote steden. Deze projecten richten zich op drie groepen met achterstanden in het onderwijs: meisjes,¹ kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus en kinderen met een migratieachtergrond. Vanaf 1974 start de rijksoverheid centraal beleid voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties onder de titel Stimuleringsbeleid. En in de jaren tachtig wordt de toekenning van extra middelen aan scholen op basis van de zogenoemde gewichtenregeling voorgesteld in het Onderwijsvoorrangplan (1984). Rond de eeuwwisseling wordt het beleid gedecentraliseerd en aangeduid als Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA).

Maar rond 2005 heeft het onderwerp kansengelijkheid in het onderwijs de aandacht van politiek en beleid volledig verloren. Ook vallen zorgen over segregatie

1. De afgelopen decennia zijn de onderwijsachterstanden van meisjes grotendeels verdwenen, al wijst onderzoek uit 2021 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit dat de sekseverschillen in de schooladviezen zijn toegenomen in het voordeel van jongens.

en achterstanden stilletjes als issues van de onderwijsagenda af (Hooge, 2014). In Den Haag is dan het dominante beeld dat het Nederlandse onderwijs ‘een hoogvlakte zonder pieken’ is. De beleidsaandacht richt zich vervolgens op het ‘creëren van pieken’ door ‘excellentie’ te bevorderen. Er ontstaat gerichte aandacht voor het identificeren en faciliteren van topscholen en topopleidingen, en voor aparte arrangementen voor cognitief zeer begaafde leerlingen en studenten in de vorm van aanbod voor hoogbegaafden, *honours*-trajecten en *university colleges*.

Maar als de Inspectie van het Onderwijs in 2016 met het nieuws komt dat de kansengelijkheid in het onderwijs groeit² (Inspectie van het Onderwijs, 2016), keert het vraagstuk van kansengelijkheid in één klap terug op de agenda (Elffers, 2022). De verschillen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders nemen toe: ‘Vergelijken we kinderen met dezelfde intelligentie, dan zien we dat leerlingen met laagopgeleide ouders vaker doorstromen naar een lager onderwijsniveau. Ze krijgen lagere basisschooladviezen en deze worden minder vaak bijgesteld op basis van de eindtoets. Ook in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs stromen deze leerlingen vaker af. Bovendien gaan ze minder vaak naar het hoger onderwijs dan in eerdere jaren’ (zie onderwijsinspectie.nl). De aandacht voor ongelijke onderwijskansen neemt enorm toe. In de media met de indringende documentaireserie ‘Klassen’ (Human, 2020). In werk van onderwijswetenschappers zoals Elffers (2022). En voor de onderwijspraktijk met onder meer een Didactief-publicatie met praktische handreikingen voor gelijke kansen (Van den Bergh, Denessen & Volman, 2020) en verspreiding van kennis via websites van het Nationaal Regieorgaan Onderwijswetenschappen.³

In 2016 stelt het ministerie van OCW de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) in, om in samenwerking met de ministeries van SZW (armoedebestrijding en onderwijs arbeidsmarkt) en VWS (jeugd en sport) de kansen van kwetsbare jongeren te versterken.⁴ In de GKA worden gemeenten ondersteund om lokaal beleid te ontwikkelen om gelijke kansen te bevorderen. In 2022 zijn bijna 48 gemeenten aangesloten bij de GKA.⁵ Het huidige kabinet (Rutte IV) beschouwt kansengelijkheid als een van de grootste problemen in het onderwijs en trekt er voor 2023 één miljard euro voor uit.

De geschiedenis leert dat kansengelijkheid in het onderwijs een taai en terugkerend vraagstuk is (Meijnen, 2006; Dronkers, 2007; Borghans, Diris & Schils, 2018).

2. www.onderwijsinspectie.nl/nieuws/2016/04/onderwijsinspectie-kansenongelijkheid-groeit.html.

3. <https://www.onderwijskennis.nl/themas/onderwijskansen>.

4. <https://www.gelijke-kansen.nl/over-gelijke-kansen>.

5. <https://www.gelijke-kansen.nl/gemeenten>.

Het roept de vraag op hoe stuurbaar gelijke kansen in het onderwijs eigenlijk zijn. En dat is bij uitstek een vraag voor de bestuurskunde.

KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS ALS BESTUURSKUNDIG VRAAGSTUK

Het vraagstuk van gelijke onderwijskansen wordt vooral geadresseerd door sociologen, economen, onderwijskundigen, sociaal psychologen, filosofen en pedagogen. Deze disciplines bieden veel kennis en inzicht over mechanismen die resulteren in ongelijke onderwijskansen. Ze richten zich op thema's als: maatschappelijke functies van onderwijs; opvattingen van onderwijskwaliteit; de inrichting van onderwijsorganisaties en -stelsels; de vormgeving van onderwijsleerprocessen in de klas, praktijklokaal of collegezaal; de rol van leraren en andere professionals; de betekenis van pedagogisch en (vak)didactisch handelen; welke vakkennis, vaardigheden en beroepshouding centraal staan in de onderwijsprofessie; relaties met ouders en maatschappelijke stakeholders; enzovoort.

Maar of kansengelijkheid in het onderwijs stuurbaar is, waar dan aangrijpingspunten liggen en welk type beleid en sturingsinterventies effectief zouden zijn, dat wordt vanuit deze disciplines minder scherp in beeld gebracht. In onderzoeksrapportages komt een doordacht bestuurskundig of beleidsmatig perspectief er vaak bekaaid van af. Vaak wordt volstaan met beleid als aanleiding voor de studie, of een laatste hoofdstuk met enkele globale aanbevelingen en wenken voor politiek en beleid. Of er worden juist verstrekkende conclusies getrokken en *sweeping statements* gemaakt voor beleid en politiek, niet gehinderd door enige bestuurskundige kennis. Hier kan de bestuurskunde en beleidswetenschap het verschil maken. Want kennis en inzichten uit de bestuurs- en beleidswetenschappen zijn zeer behulpzaam bij het beantwoorden van vragen als: (1) Waarom is het vraagstuk van gelijke onderwijskansen weer op de beleidsagenda gekomen? (2) Wat maakt dat sturen op meer kansengelijkheid in het onderwijs zo'n complexe onderneming is? (3) Is het realiseren van gelijke onderwijskansen eigenlijk wel een haalbare kaart?

Zo werpt de politieke agendatheorie van bestuurskundige John Kingdon (1984, zie ook Edelenbos & Van Twist, 1997) licht op de vraag waarom het vraagstuk van kansengelijkheid in 2016 in een keer hoog op de agenda kwam te staan, en is blijven staan. Terwijl in voorafgaande jaren ook regelmatig werd gewezen op groeiende kansenongelijkheid en sociale segregatie in het onderwijs door wetenschap en onderzoek, vanuit de samenleving en in de politiek. Volgens de agendatheorie ging in 2016 een zogenoemd beleidsvenster (*policy window*) open voor het thema 'gelijke onderwijskansen': een momentum om op het probleem te gaan sturen en het op te willen lossen met beleid. Zo'n beleidsvenster ontstaat wanneer drie – zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelende en naast elkaar bestaande – stromen samenvloeien omdat ze inhoudelijk, en in gevoeld belang en urgentie, goed

bij elkaar passen. Namelijk: beleidsproblemen, oplossingsalternatieven en politieke ontwikkelingen. Politieke agendatheorie wijst daarbij op personen en organisaties in het politiek-bestuurlijke speelveld die de rol van 'beleidsentrepreneur' nemen. Doordat zij deze drie stromen bewust aan elkaar proberen te koppelen kunnen er beleidsvensters ontstaan. In het geval van kansengelijkheid lijkt de Inspectie van het Onderwijs in 2016 een rol als beleidsentrepreneur te hebben vervuld.

Waarom is sturen op meer kansengelijkheid in het onderwijs zo'n complexe onderneming? Hier is het bestuurskundige inzicht behulpzaam dat de samenleving niet zo maakbaar is als in de twintigste eeuw werd verondersteld. Besturen en bestuurlijke processen zijn complex, risicovol en irrationeel-onlogische van aard (Noordgraaf & De Wit, 2012; Strikwerda, 2012). De opgaven en vraagstukken waar bestuurders en politici voor staan, kenmerken zich steeds meer door ambiguïteit en onderlinge verwevenheid. Bovendien vindt beleidsvoering en besturen plaats in een steeds ingewikkelder speelveld: er zijn veel partijen bij betrokken die vanuit verschillende posities en perspectieven, vaak in onderlinge allianties of netwerken, (mee)besturen of de besturing beïnvloeden. Dit geldt zeker voor het sturen en besturen van onderwijs, waar een drukbezet politiek bestuurlijk speelveld de context vormt voor grote, complexe en gelaagde onderwijsorganisaties (Hooge, 2013). Beleidsvoering en sturing in het onderwijs kenmerkt zich dan ook als polycentrisch en meerlagig (Pierre & Peters, 2005). Dit wil zeggen dat meerdere publieke en (semi-)private actoren in wisselende netwerkconstellaties op macro-, meso- of microniveau het onderwijs sturen, met, of naast de overheid. Daarbij heeft geen enkele actor echt doorzettingsmacht en neemt de rijksoverheid vaak de rol van '*metagovernor*' (Hooge, Waslander & Theisens, 2022).

Het bestuurskundige perspectief op onderwijsbestuur en -beleid biedt aanknopingspunten voor het sturen op kansengelijkheid in het onderwijs. Namelijk, om gelijktijdig verschillende actoren op meerdere bestuurlijke niveaus bij het vraagstuk te betrekken. Op macroniveau is de rijksoverheid aan zet, vanuit de grondwettelijke zorg voor goed onderwijs en de verantwoordelijkheid voor het stelsel en het bestuurlijke speelveld (onderwijsbestel). De focus is dan gericht op het identificeren van meer en minder effectieve overheidsinterventies, en de vraag welke combinaties van beleidsinstrumenten (Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2011) bij kunnen dragen aan het realiseren van beleidsdoelen als meer kansengelijkheid en tegengaan van segregatie. Het bestuurlijk handelingsrepertoire van het Rijk ligt onder meer in het ontwerp en de inrichting van het onderwijsstelsel, de ordening van het bestuurlijke speelveld, de institutionele vormgeving van onderwijs (publiek, privaat, non-profit), de bekostigingssystematiek en toezichts- en verantwoordingsarrangementen. Hierbij moeten steeds mogelijke *trade-offs* tussen belangrijke publieke waarden van het onderwijsstelsel, zoals onderwijskwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, worden bewaakt (Bronneman-Helmers, 2011).

Op mesoniveau is kansengelijkheid en segregatie een vraagstuk van *governance* en afstemming tussen (besturen van) onderwijsorganisaties, scholen en opleidingen. Dan gaat het om vraagstukken van bovenbestuurlijke en interorganisationele samenwerking, en de bekostiging en *governance* daarvan.

Op microniveau staat de onderwijsprofessie centraal: welk handelingsrepertoire en welke interventies hebben onderwijsprofessionals tot hun beschikking om onderwijskansen van hun leerlingen en studenten te vergroten? Het microniveau komt ook in beeld als uitvoeringspraktijk van kansengelijkheidsbeleid. Want beleidskundig onderzoek wijst al decennialang uit dat de uitvoeringscapaciteit op scholen en opleidingen – de menskracht, middelen en tijd voor de uitvoering van beleid, inclusief voldoende kennis over de doelen en de bedoeling ervan – een doorslaggevende factor vormt voor succesvol bestuur en beleid (Howley & Sturges, 2018). Uitvoerige capaciteitsanalyse is dus een absolute must voor succesvol bestuur en beleid, ook in het onderwijs.

Echter, voor effectieve sturing op meer kansengelijkheid in het onderwijs volstaan bovenstaande aanknopingspunten voor een polycentrische en meerlagige aanpak, inclusief capaciteitsanalyse, niet. Ze kunnen namelijk leiden tot een eenzijdige instrumenteel-technische kijk op bestuur en beleid. Bestuurlijke vraagstukken zijn nooit waardenvrij. Dat is een evident, heel belangrijk bestuurskundig en beleidswetenschappelijk uitgangspunt. In het geval van het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs gaan er verschillende – soms onderling tegenstrijdige – normatief-inhoudelijke opvattingen schuil achter het denken over kansengelijkheid en over de functies van onderwijs. Deze normatieve grondslagen werken diep door in beleid en bestuur en de oplossingsrichtingen om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen.

Dit inzicht brengt ons bij de derde vraag: is het realiseren van gelijke onderwijskansen, vanuit normatief-inhoudelijk oogpunt, eigenlijk wel een haalbare kaart? Blijft het beleidsvenster van de brede politieke en maatschappelijke consensus over kansengelijkheid in het onderwijs open staan? Juist als we concreet en expliciet maken wat we precies bedoelen met gelijke kansen, hoe dat vertaald wordt in termen van bestuur en beleid en hoe dat zijn beslag krijgt in de feitelijke organisatie onderwijs, tot op het niveau van de klas en de leraar? Na dertig jaar onderwijsachterstandenbeleid temperde onderwijssocioloog Wim Meijnen (2006:50) de verwachtingen:

‘Voorts lijkt, gelet ook op ervaringen over de grens, dat het probleem van de ongelijke onderwijskansen veroorzaakt door “sociale, culturele en/of economische omstandigheden” niet spoedig zal worden opgelost. Waarschijnlijker is dat het nooit zal worden opgelost. Zolang de sociale stratificatie van de samenleving gepaard gaat met verschillen in opleiding, inkomen en

bezit, zullen er altijd generaties kinderen onder uiteenlopende condities opgroeien. De beleidsopdracht lijkt dan ook niet te zijn het opheffen van het probleem maar het tot aanvaardbare proporties terugbrengen ervan. En over wat aanvaardbare proporties zijn valt geen wetenschappelijke uitspraak te doen. Ethische en politiek-normatieve argumenten komen daarvoor in de plaats.'

In dit hoofdstuk werken we de normatief-inhoudelijke component van kansengelijkheid verder uit. Door te laten zien dat verschillende waardenkaders denkbaar zijn, die aanleiding geven tot heel verschillende sturingsopties.

VERSCHILLENDE WAARDENKADERS TEN GRONDSLAG AAN KANSENGELIJKHEID

Wanneer is sprake van 'gelijke kansen'? Waarom zijn óngelijke kansen een probleem? Of misschien beter gezegd, wélke ongelijkheid vinden we wel en niet problematisch? Op basis van verschillende waardenkaders krijgen deze vragen verschillende antwoorden. We laten zien hoe verschillende waardenkaders aanleiding zijn voor verschillende oplossingsrichtingen.

Het meritocratisch ideaal als dominant waardenkader

Het meritocratisch ideaal vormt al decennia het dominante waardenkader bij het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs. Ook in 2016, toen de Inspectie van het Onderwijs de noodklok luidde en het vraagstuk weer op de beleidsagenda kreeg, vormde dit ideaal het waardenkader voor kansengelijkheid in het onderwijs.

Het meritocratisch ideaal houdt in dat de verdeling van macht, inkomen en status niet langer plaatsvindt op basis van klasse en afkomst – zoals in een standensamenleving – maar op basis van ieders individuele talenten. In een dergelijke samenleving geldt het credo 'de juiste mens op de juiste plek' (Waslander, 2006; Young, 1958). Wat iemand bereikt, moet een kwestie van *merit* zijn. De oorspronkelijke betekenis van *merit* als 'verdienste voor de samenleving' krijgt in een meritocratie een smalle, individuele, betekenis van 'eigen verdienste', van individueel talent en de motivatie om dat tot ontwikkeling te brengen. Het meritocratisch ideaal berust op twee pijlers. De ene pijler is *economisch* van aard. Als individuele talenten – en niet bijvoorbeeld afkomst, sekse of etniciteit – het belangrijkste criterium zijn bij het verdelen van banen, leidt dat tot de meeste collectieve welvaart. De tweede pijler berust op een specifieke invulling van *rechtvaardigheid*. In deze notie zijn verschillen in inkomen, status en dergelijke 'eerlijk' als iedereen dezelfde kansen heeft gekregen en de een in een eerlijke competitie beter is gebleken dan de ander. Het gaat er dus niet om dat er in een meritocratische samenleving geen verschillen zijn tussen mensen, maar om de rechtvaardiging voor die verschillen. De

term meritocratie werd in 1958 geïntroduceerd door Michael Young in een klassiek geworden sociologische toekomst satire *The rise of the meritocracy: 1870-2033*. Young schetst hierin de maatschappelijke gevolgen als ‘succes’ louter gebaseerd is op individueel talent.

Vanuit het ideaal van de meritocratie heeft het onderwijs de taak om leerlingen en studenten een plek in het onderwijsstelsel te bieden dat past bij hun talenten en motivatie. Met het verworven diploma kunnen zij vervolgens een passende plek en positie ‘verdienen’ in de samenleving. De verdeling van leerlingen over afzonderlijke niveaugroepen en typen scholen, opleidingen en studies is vanuit meritocratisch ideaal gerechtvaardigd, zolang dit gebeurt op grond van individueel talent en motivatie, en niet op basis van groepskenmerken. Maar als leerlingen op basis van sociaal bepaalde prestaties, of op basis van hun afkomst, sekse of etniciteit worden ingedeeld in niveaugroepen, dán is er sprake van kansengelijkheid. Dán heeft onderwijs de taak om de opleidings- en diplomakansen voor kinderen met verschillende achtergronden gelijk te trekken.

In een meritocratische samenleving krijgt onderwijs het karakter van een ‘positioneel goed’ (Hirsch, 1977; Di Stasio, Bol & Van de Werfhorst, 2015). Dat wil zeggen dat hoeveel en wat voor soort onderwijs iemand heeft gevolgd *in vergelijking met anderen* de doorslag geeft bij toegang tot vervolgonderwijs en posities op de arbeidsmarkt. De maatschappelijke waarde van een diploma hangt af van het aantal andere mensen dat hetzelfde of een beter diploma heeft. Dat leidt tot een ‘nul-somspel’, waarin voorsprong voor de een samengaat met achteruitgang voor een ander. Het positionele karakter van onderwijs veroorzaakt een prikkel om steeds meer te investeren in onderwijs. Het kan van onderwijs een ratrace maken. Ouders ervaren dan grote druk om te investeren in de onderwijskansen van hun kinderen, en jongeren ervaren die druk ook zelf (Boer et al., 2022). Inspelend op die competitieve behoefte bij ouders en jongeren, groeit het aanbod van privaat (commercieel) aanvullend onderwijs zoals bijles, toets- en examentraining en huiswerkbegeleiding (Elffers, 2022; Onderwijsraad, 2021), wat op zijn beurt verschillen in onderwijskansen creëert tussen leerlingen wier ouders dat extra onderwijs wél en níét kunnen betalen.

Het meritocratische ideaal wordt breed gedeeld in Nederland. Met de forse groei van onderwijsdeelname vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw wordt ‘eigen verdienste’ toenemend en eenzijdig de betekenis van schoolsucces en niveau van het diploma. Daardoor hangen verschillen in opleidingsniveau in hoge mate samen met verschillen in maatschappelijke positie (Bovens & Wille, 2011). Maar, het streven naar kansengelijkheid vanuit het meritocratisch waardenkader bijt zichzelf uiteindelijk in de staart (Elffers, 2022; Hooge, 2020; Vuyk, 2017). Want hoe groter het streven naar eerlijke selectie in het onderwijs op basis van ieders indivi-

duele talenten en motivatie, hoe beter alle 'schoolcapabele' en gemotiveerde kinderen worden geselecteerd voor de hogere onderwijssoorten en bijbehorende diploma's. Met als resultaat dat kinderen die het minder goed doen op school in de lagere onderwijssoorten achterblijven. Het meritocratisch perspectief heeft weinig aandacht, waardering en erkenning voor die lagere onderwijssoorten, voor wat leerlingen er leren, hoe zij zich ontwikkelen en welke diploma's zij behalen. Door de 'meritocratische sortering' neemt de maatschappelijke en politieke waardering voor lager opgeleiden steeds verder af (Sandel, 2020). In een volgroeide meritocratie verwordt onderwijs tot een instrument dat het breukvlak tussen hoog- en laagopgeleiden verdiept (Bovens & Wille, 2011; Völker & Elchardus, 2012) en zelf de nieuwe maatschappelijke scheidslijn vormt (Hooge, 2020; Vuyk, 2017).

Andere waardenkaders

Voor het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs zijn ook andere waardenkaders geldig, waar ook ongelijke uitkomsten en maatschappelijke ongelijkheid mee worden geïmpliciteerd (Tawney, 1964; Swift, 2004). Bijvoorbeeld, vanuit het universele recht op menselijke waardigheid, wederzijdse waardering en respect (De Beco, 2008; Sennett, 2003) zijn ongelijkheden tussen mensen alleen te rechtvaardigen als ze geen afbreuk doen aan die waardigheid. Met andere woorden: ieders en alle talenten verdienen waardering. Het concept *merit*, oftewel verdienste, krijgt vanuit deze waardenkaders een bredere, meer collectieve betekenis dan een smalle invulling van 'individueel winnen op de onderwijsladder'. Vanuit dat perspectief is er meer aandacht voor verdiensten voor de samenleving als geheel, zoals bijdragen aan het welzijn van anderen, voorzien in voedsel of veiligheid, ondernemen of onderhoudswerk verrichten.

Het vraagstuk van ongelijke kansen wordt ook benaderd vanuit een ideaal van inclusiviteit, met als uitgangspunt dat iedereen erbij hoort en dezelfde rechten heeft om zelfstandig mee te doen (Felder, 2018; Schuman, 2014; Terzi, 2014). Vanuit dat perspectief gaat kansengelijkheid over het optimaliseren van kansen om te participeren, over de mogelijkheid voor mensen met diverse achtergronden en kenmerken om elkaar te ontmoeten en met elkaar om te gaan, over rekening houden met elkaar en over elkaar erbij betrekken. De focus ligt dan op het reduceren van verschillen tussen mensen in het dagelijks leven, bijvoorbeeld in hun sociaaleconomische positie, welbevinden of gezondheid. Kwetsbare groepen en minderheden zouden geen drempels of obstakels mogen ervaren om er als vanzelfsprekend bij te horen.

Wat deze 'andere' waardenkaders met elkaar gemeen hebben, is dat ze de intrinsieke waarde van onderwijs als vertrekpunt nemen (Almutairi, 2015; McCowan, 2012). We gebruiken daarvoor de paraplu van 'onderwijs als intrinsiek goed', als

contrast voor onderwijs als positioneel goed. Onderwijs als intrinsiek goed betekent dat de waarde van onderwijs wordt uitgedrukt in de betekenis ervan voor een leerling of student, waarmee het sociale en relationele karakter van onderwijs op de voorgrond komt. Vanuit dit perspectief is onderwijs bij uitstek een sociale onderneming (Cohen, 2011): het wordt ‘gemaakt’ door dagelijkse interacties binnen sociale relaties tussen mensen. In onderwijs gaat het om acties – het handelen, de interventies – van onderwijsprofessionals, die betekenis krijgen in *interacties*, met collega’s, met leerlingen en studenten, met leidinggevenden, met ouders en betrokkenen in de lokale omgeving van de school of opleiding (Goodall, 2011; Grissom et al., 2021). Zo beschouwd ligt de kwaliteit van onderwijs besloten in de kwaliteit van die sociale interacties en relaties. Daarom wordt onderwijs door bestuurskundigen ook wel aangeduid als een relationeel goed (Uhlener, 1989).

Onderwijs als intrinsiek goed gaat uit van de ontwikkeling van leerlingen naar hun eigen interesses en mogelijkheden. De inhoud van onderwijs en de kwaliteiten van de pedagogische relaties in de klas of collegezaal staan centraal: is dat wat er geleerd wordt aan kennis, vaardigheden, algemene en sociale vorming, van waarde voor de leerling of student? Ervaren zij voldoening, welbevinden en motivatie tijdens het leren en ontwikkelen? Vanuit dit perspectief draait het bij kansengelijkheid om kansen op leren, ontwikkelen, ontplooiing, vorming en volwassenwording. Als een leerling bijvoorbeeld goed uit de verf komt en gelukkig wordt van een studie naar zijn interesse, maar waarvan het niveau lager is dan wat de leerling cognitief in zijn mars heeft, dan is dat geenszins problematisch.

STUREN OP KANSENGELIJKHEID NIET WAARDENVRIJ

Het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs kan vanuit verschillende waardenkaders worden benaderd. We hebben een aantal daarvan geschetst in termen van onderwijs als positioneel, en als intrinsiek goed. We werken die perspectieven verder uit, om te illustreren hoezeer waardenkaders richtinggevend zijn voor de zoektocht naar antwoorden op de vraag: hoe *te sturen op* kansengelijkheid in het onderwijs?

Kansengelijkheid als sturingsvraagstuk vanuit meritocratisch ideaal

In het meritocratische ideaal staat het positionele karakter van onderwijs voorop. Om dit positionele goed zo eerlijk mogelijk onder de nieuwe generatie jongeren te verdelen, richt het bestuurskundige vraagstuk van kansengelijkheid zich op het creëren van een gelijk speelveld voor het behalen van passende diploma’s. Daarbij gaat het om het wegwerken van factoren die tot achterstanden van leerlingen leiden, zoals verschillen in ouderbetrokkenheid tussen sociaaleconomische milieus (Goodall, 2017), verschillen in de toegankelijkheid van vervolgonderwijs voor

groepen leerlingen, of lage verwachtingen van leerlingen uit risicogroepen (Rubie-Davies, 2014). Daarnaast richt de blik zich op het privilegiëren van kinderen die in gunstige omstandigheden opgroeien, zoals een doorgaans rijke leeromgeving in hun gezin waardoor zij met een voorsprong in het onderwijs starten, de onevenredige toegang tot commerciële huiswerkbegeleiding, en overschatting van hun mogelijkheden door leraren (Elffers, 2022). Een eerlijk speelveld impliceert het wegwerken van benadeling en het ter discussie stellen van bevoorrechting. Standardisatie en vergelijkbaarheid van uitkomsten zijn daarbij belangrijk.

Sturen op kansengelijkheid in het onderwijs kan vanuit het meritocratisch ideaal op verschillende manieren: (1) onderwijsachterstanden compenseren, (2) drempels weghalen en (3) differentiëren. We lichten deze opties hieronder nader toe.

1. Achterstanden compenseren

Volgens het meritocratisch ideaal ontstaat onrechtvaardigheid vanuit het gegeven dat kinderen niet zelf het nest kiezen waarin ze geboren worden. Door verschillen tussen thuismilieus heeft het ene kind meer kansen dan het andere om haar of zijn talent tot volle wasdom te laten komen. Dit geldt vooral voor jonge kinderen; naarmate kinderen ouder worden dragen zij meer verantwoordelijkheid voor hun eigen inzet en keuzes. Het compenseren van achterstanden is daarom een geëigende interventie, vooral voor de jongste kinderen (Winsler et al., 2008). Dit kan in de vorm van speciale programma's of speciaal aanbod voor specifieke groepen kinderen die vanwege hun thuissituatie risico lopen op onderwijsachterstanden. Hoe eerder en hoe beter die potentiële achterstanden worden bestreden, hoe gelijkker de kansen waarmee kinderen aan de start van hun schoolloopbaan verschijnen. Er zijn ook andere vormen van compensatie denkbaar. Nederland kent al decennialang een zogenoemde gewichtenregeling, waarmee scholen met veel leerlingen uit 'zwakke educatieve thuismilieus' meer geld krijgen. Zij kunnen de extra financiering bijvoorbeeld inzetten voor meer handen in de klas, toegesneden onderwijsprogramma's, aanvullend onderwijs, kleinere klassen, verlengde schooldagen of op een andere manier waar deze leerlingen bij gebaat zijn. Verlagen van de leerplichtige leeftijd is ook een manier om te compenseren. Kinderen gaan dan op jongere leeftijd naar school, met een nadruk op spelend leren in de eerste jaren.

2. Drempels weghalen

De andere kant van de compensatie-medaille is het weghalen van drempels. Bijvoorbeeld, als een financiële bijdrage van ouders impliciet of expliciet fungeert als toegangsdrempel voor een kind om onderwijs te volgen, dan moet zo'n bijdrage afhankelijk zijn van de draagkracht van ouders, vrijwillig zijn, of in het uiterste geval helemaal worden afgeschaft. Hetzelfde geldt voor extra kosten om extra lessen of aanvullend onderwijs te volgen, voor bijvoorbeeld techniek, cultuur of sport. Als bijles, examentraining en huiswerkondersteuning alleen commercieel

beschikbaar is, en daarmee moeilijk beschikbaar voor leerlingen van minder kapitaalcrachtige ouders, dan kunnen publiek bekostigde scholen een vergelijkbaar, voor iedereen vrij toegankelijk, aanbod ontwikkelen (Elffers, 2022; Onderwijsraad, 2021).

3. *Differentiëren*

Om de capaciteiten en talenten van kinderen maximaal tot ontwikkeling te laten komen, is het nodig om in het onderwijs te differentiëren en leerlingen en studenten te selecteren. Dat kan binnen scholen en opleidingen (*tracking* ofwel interne differentiatie) of tussen scholen, opleidingen en studies (*streaming* ofwel externe differentiatie). Vanuit het ideaal van de meritocratie komt het er in beide gevallen op aan dat de verdeling gebaseerd is op de juiste criteria: talent en motivatie. Er mag geen invloed zijn van andere kenmerken, zoals achtergrond of de sociaal-culturele of etnische groep waartoe iemand behoort. Om dat te realiseren, moet selectie gebaseerd zijn op goede, objectieve en gestandaardiseerde toetsen en niet op subjectieve inschattingen of adviezen van leraren. Bijvoorbeeld: alle leerlingen maken het eind van de basisschool dezelfde toets die aangeeft naar welk schooltype een leerling kan gaan. Of: de cijfers op centrale eindexamens bepalen tot welke vervolgopleiding een leerling toegang krijgt. En als er meer gegadigden zijn dan plaatsen voor een bepaalde opleiding, dan selecteren opleidingen het best op basis van geobjectiveerde indicatoren voor talent en motivatie. Dat geeft potentiële studenten bovendien de goede prikkels om te presteren (Coleman, 1992). Voorwaarde voor eerlijke selectie is dan wel dat die toetsen zélf zo objectief mogelijk zijn, en niet onbedoeld groepen leerlingen benadelen. De manier waarop de Nederlandse overheid gelijke kansen monitort, past bij een meritocratische perspectief op kansengelijkheid. In het dashboard gelijke kansen⁶ worden de onderwijsuitkomsten van leerlingen met gelijke cognitieve niveaus bijgehouden. Er wordt onder meer gekeken naar de schooladviezen in groep acht van de basisschool, de loopbaan in het voortgezet onderwijs en de overgang naar middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs van leerlingen en studenten, onderscheiden naar het opleidingsniveau van hun ouders.

Kansengelijkheid als sturingsvraagstuk vanuit andere waardenkaders

Andere waardenkaders – zoals menselijke waardigheid of inclusiviteit – benadrukken het karakter van onderwijs als intrinsiek goed. Het bestuurskundige vraagstuk van sturen op kansengelijkheid spitst zich dan toe op vragen over toegankelijkheid van betekenisvol en relevant onderwijs, en op vragen over inclusiviteit (Brighthouse et al., 2018). Het perspectief op onderwijs als intrinsiek goed benadrukt de waarde van onderwijs voor een individu, los van de waarde die het voor een ander heeft.

6. www.ocwincijfers.nl/themas/kansengelijkheid.

Om kansen te beoordelen gaat het dan niet zozeer om het vergelijken van meetbare prestaties van leerlingen, maar om persoonlijke, individuele ontwikkeling. Het draait dan om vragen als: komt elk kind of elke jongere tot zijn recht in het onderwijs? Krijgt elke leerling of student de mogelijkheid om haar of zijn interesses en talenten te ontdekken en tot wasdom te laten komen?

Vanuit het perspectief van onderwijs als intrinsiek goed staat de toegang tot waardevol onderwijs centraal, met proceskwaliteit en kwaliteit van interacties als belangrijke kenmerken. Maatregelen en interventies voor gelijke kansen zijn dan gericht op het verbreden van het curriculum, het bieden van ruime keuzemogelijkheden aan leerlingen en het ondersteunen van autonomie en zelfregulatie (Van den Eerenbeemt & Middelbeek, 2021). De kwaliteit van de pedagogische relatie tussen de onderwijsgevende en leerling of student is misschien nog wel belangrijker dan de effectiviteit van het (vak)didactisch handelen van de leraar of docent. Theoretisch wordt dit perspectief ondersteund door de zelfdeterminatietheorie van Ryan & Deci (2017). Daarin is motivatie geen input, maar een uitkomst van pedagogische behoeften van relatie, gevoel van competentie en autonomie.

Ook vanuit waardenkaders die onderwijs als intrinsiek goed opvatten, kan er worden gestuurd op kansengelijkheid. Bijvoorbeeld via (1) onderwijs met een stevig publiek karakter, (2) begrenzen van vrije schoolkeuze en onderwijsaanbod aan specifieke subgroepen, (3) een breed curriculum, en (4) differentiëren zonder stigmatiseren. We lichten dit hieronder nader toe.

1. *Onderwijs met een stevig publiek karakter*

Een overheid die voorziet in onderwijs met een stevig publiek karakter – goed onderwijs dat voor iedereen vrij toegankelijk is – sluit nauw aan bij waarden als inclusiviteit. Publieke voorzieningen en publieke diensten die iedereen gebruikt – zoals onderwijs –, hebben bij uitstek de potentie om een inclusief ‘publiek’ te vormen (Moore & Fung, 2012). Of, zoals de Amerikaanse filosoof Dewey (1927) dat bijna een eeuw geleden al noemde: *calling a public into existence*. Dat kan alleen als publieke diensten zo’n hoge kwaliteit leveren dat er weinig animo ontstaat voor private alternatieven (Haque, 2001). De kwaliteit van het onderwijs op publiek bekostigde scholen moet zo goed zijn, dat ouders geen enkele reden hebben om uit te wijken naar commerciële bijles of huiswerkondersteuning. Kortom: *‘What the best and wisest parent wants for his own child, that must the community want for all of its children. Any other ideal for our schools is narrow and unlovely; acted upon, it destroys our democracy’* (Dewey, 1900). Vanuit een perspectief van inclusiviteit wordt de groei van privaat – vaak commercieel – onderwijsaanbod gepercipieerd als een indicatie dat ouders bereid zijn meer te betalen voor onderwijs dan wat ze al doen via de belastingen. De kunst is dan om die bereidheid te benutten voor nieuwe vormen van solidariteit die minder anoniem, abstract en grootschalig zijn dan col-

lectieve belastingen, ten gunste van een divers samengestelde groep kinderen (Waslander, 2021; 2015).

2. Grenzen aan vrije schoolkeuze en onderwijsaanbod aan specifieke subgroepen

Vanuit het oogpunt van onderwijs als intrinsiek goed, is een verdeling van kinderen over afzonderlijke typen scholen en opleidingen alleen rechtvaardig als de samenstelling van de leerlingpopulatie een adequate afspiegeling is van bestaande diversiteit in de samenleving (Nahai, 2013). Aparte scholen voor aparte groepen kinderen zijn zo beschouwd principieel onjuist, omdat de socialisatiefunctie van onderwijs daarmee in het geding komt. Als kinderen van verschillende achtergronden elkaar niet op school ontmoeten, kunnen ze niet leren met elkaar om te gaan en waardering te ontwikkelen voor heel verschillende talenten van heel verschillende mensen. Het draagt ook niet bij aan onderlinge solidariteit. Voor meer kansengelijkheid vanuit die gedachte moeten jongens- en meisjesscholen, scholen met voornamelijk kinderen van goedbetaalde tweeverdieners of met alleen kinderen die als derde of vierde generatie opgroeien in armoede actief worden bestreden (Edzes & Strijker, 2015). Dat impliceert grenzen aan vrije schoolkeuze voor ouders, en aan onderwijsaanbod dat alleen specifieke subgroepen goed bedient.

3. Breed curriculum

Onderwijs als intrinsiek goed impliceert dat iedereen volwaardig en gewaardeerd lid van een (school)gemeenschap moet kunnen zijn, hoezeer kinderen en jongeren ook van elkaar verschillen (Waslander & Glebbeek, 2006). Interventies en maatregelen voor meer kansengelijkheid moeten daarom gericht zijn op wat kinderen nodig hebben om deel uit te maken van de (school)gemeenschap en om daarin te floreren. Om ervoor te zorgen dat iedere leerling zijn of haar talenten kan ontdekken, en zich positief kan identificeren met de school, is een breed curriculum beter dan een smalle focus (Akerlof & Kranton, 2002). Dat betekent ook dat een breed palet aan kennis en vaardigheden een vergelijkbare waardering verdienen.

4. Differentiëren zonder stigmatiseren

Differentiatie in het onderwijs is ook mogelijk vanuit het perspectief van onderwijs als intrinsiek goed. Maar met het oog op kansengelijkheid mag dat geen afbreuk doen aan het functioneren van de school of opleiding als sociale gemeenschap. Het afwisselend verdelen van leerlingen over verschillende groepen en stromen, waarbij leerlingen elkaar blijven tegenkomen en dingen samen kunnen doen op school helpt daarbij, net zoals het aanbieden van een gemeenschappelijk kerncurriculum en extra-curriculaire activiteiten voor alle leerlingen. Het gelijkelijk waarderen van onderwijssoorten en -niveaus is ook bevorderlijk voor kansengelijkheid vanuit waardenkaders van inclusie en waardigheid. Externe differentiatie van theoretisch en praktisch gericht onderwijs zou niet mogen resulteren in diploma's en kwalificaties die eendimensionaal worden gekwalificeerd als hoog- en laagopgeleid. Het

werkt stigmatiserend en biedt te veel ruimte aan groepsgebonden verwachtingen en vooroordelen, waardoor leerlingen in 'hogere' schooltypen meer kansen krijgen om te leren dan leerlingen in de 'lagere' schooltypen (Denessen, 2020). Passender vormen van differentiëren zijn: werken met wisselende, verschillend samengestelde, subgroepen voor delen van het curriculum, bijvoorbeeld lezen en techniek, waarbij leerlingen en studenten veel mogelijkheden hebben om te proberen en te switchen.

Deze uitwerking van de geschetste waardenkaders illustreert dat verschillende, en zelfs tegengestelde, oplossingsrichtingen in beeld komen voor het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs. De bestuurskundige vraag hoe te sturen valt op kansengelijkheid, kan daarom niet worden beantwoord zonder reflectie op de normatief-inhoudelijke component van kansengelijkheid.

BIJDRAGE VAN DE BESTUURSKUNDE: ACCOMMODEREN VAN WAARDENKADERS

Duidelijk is dat het streven naar kansengelijkheid geen onbetwist ideaal is. Op het eerste gehoor klinkt er de laatste jaren grote eensluidendheid in samenleving en politiek over de noodzaak en urgentie van het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs. Er is een groot gedeeld probleembesef van kansengelijkheid in het onderwijs, waarbij de blik zich vervolgens vooral richt op het minimaliseren van de invloed van de thuisomgeving op de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Maar als het aankomt op concrete uitwerking in beleidsinterventies, maatregelen, het verdelen van middelen, of het herstructureren van het onderwijsstelsel, dan ontstaat stevig debat. Dan blijken er verschillende idealen en overtuigingen te bestaan over gelijkheid, kansen en rechtvaardigheid in relatie tot de functie en bedoeling van onderwijs. Zowel binnen de politiek als in het beleid en de onderwijspraktijk, ontstaat spraakverwarring en onenigheid. De één krijgt het verwijt toetsen en diploma's tot doel te verheffen en bij te dragen aan prestatiedruk, de ander een onrealistisch perspectief te hanteren van betekenisvol leren en vrijblijvende persoonlijke ontplooiing.

Het expliciteren van normatieve visies op kansen, gelijkheid en rechtvaardigheid, kan een begin zijn van een dialoog om tot een gemeenschappelijk perspectief op kansengelijkheid te komen. Onderwijs is niet alleen een positioneel goed, en ook niet louter een intrinsiek goed. Hoe verantwoord – in pedagogische en onderwijskundige zin – vinden we het als eerlijk selecteren naar meritocratisch ideaal ertoe leidt dat er minder aandacht en waardering is voor kinderen en jongeren waarvoor de school minder geschikt is? En hoe eerlijk vinden we het dat de 'lagere onderwijsvormen' die zij volgen deze leerlingen niet inleidt in maatschappelijk interessante sociale netwerken en domeinen, maar in plaats daarvan hun inferieure soci-

ale status bevestigt (Vuyk, 2017)? Het is belangrijk om de waarde van de verschillende invalshoeken en visies niet te bagatelliseren, maar te onderkennen.

Hier ligt een taak voor de bestuurskunde: komen tot een gedeelde visie op kansen als basis voor een coherente beleidstheorie, op grond waarvan beleid, interventies en maatregelen kunnen worden ontwikkeld om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Hier blijkt dan ook de complexiteit van kansengelijkheid als bestuurlijk vraagstuk. Want op het eerste oog lijkt het positionele karakter van onderwijs haaks te staan op onderwijs als intrinsiek goed. Zo is binnen alle waardenkaders de waarde van onderwijs relatief, maar waar de waarde van onderwijs als positioneel goed áfneemt naarmate meer mensen er gebruik van maken, neemt die waarde als intrinsiek goed juist tóe (Fiorito & Vatiero, 2013). In het meritocratisch waardenkader is iedereen elkaars potentiële concurrent, in andere waardenkaders elkaars potentiële helper.

Bovendien is het lastig om de verschillende normatieve grondslagen überhaupt boven tafel te krijgen. In WEIRD-landen (*western educated industrialised rich democratic*-landen (Henrich, Heine & Norenzayan, 2010) zoals Nederland, is het meritocratisch ideaal zó dominant, dat de normativiteit ervan bijna niet meer herkend en benoemd worden. Dat geldt zowel voor het beleid (Waslander, 2006a), als voor onderwijsprofessionals en burgers zelf (Mijs, 2016). Juist omdat waardenkaders impliciet blijven, worden meritocratie en inclusiviteit nogal eens als twee simultaan na te streven idealen beschouwd in sturing en beleid. Doelen als 'iedereen moet zichzelf optimaal kunnen ontwikkelen', 'ieder talent telt', 'we willen het beste uit de leerling halen', en 'bij ons kun je worden wie je bent' worden vaak in een adem genoemd. Waar de formuleringen sterk doen denken aan onderwijs als intrinsiek goed, pakt de uitwerking in concreet beleid en de inrichting van onderwijs anders uit. Het Nederlandse onderwijsstelsel is immers in hoge mate ingericht op basis van meritocratische uitgangspunten, met gedifferentieerde leerwegen, diploma's van verschillende waarde en voorbereiding op een gestratificeerde beroepenstructuur. De intrinsieke waarde van onderwijs wordt sterk begrensd door de meritocratische principes waarop het stelsel berust: ieder talent mag op school dan wel tellen, maar is maatschappelijk gezien niet evenveel waard. Beleid dat gericht is op andere waarden, zoals menswaardigheid en inclusiviteit, dient het meritocratische ideaal dus expliciet ter discussie te stellen. Gebeurt dat niet, dan ontstaat het risico dat maatregelen het onderliggende vraagstuk eerder groter dan kleiner maken.

De verschillende waardenkaders die we hier hebben geschetst lijken onverenigbaar, maar dat wil niet zeggen dat gelijkekansenbeleid voor het onderwijs onmogelijk is. Want er is een grote gemene deler: kinderen hebben recht op onderwijs dat hen het best voorbereidt op de toekomst. Daarvoor zijn kwalificaties van belang,

maar is het ook belangrijk om als persoon erkend en gewaardeerd te worden en erbij te horen. Voor beleid is het relevant om uitgangspunten en idealen omtrent kansengelijkheid te expliciteren. Hoe draagt beleid bij aan het meritocratisch gehalte van onderwijs, aan inclusiviteit, aan menselijke waardigheid? Maar ook: wat zijn eventuele risico's? De kunst is vervolgens slim beleid en interventies te ontwikkelen die een oplossing dichterbij brengen.

Onderzoek naar selectiepraktijken van Amerikaanse universiteiten (o.a. Nahai, 2013) kan dit illustreren. Op basis van het meritocratisch ideaal buigen de meeste universiteiten zich over de vraag hoe ze hun criteria en procedures zo objectief mogelijk kunnen vormgeven opdat alle studenten met talenten een even grote kans op toelating krijgen. Beurzenprogramma's horen daarbij. UC Berkeley opteerde voor een andere koers. Zij namen als vertrekpunt dat de groep toegelaten studenten een goede afspiegeling moet zijn van alle leerlingen die in dat jaar eindexamen doen in de staat Californië. Om dat doel te realiseren, verschoof de aandacht naar een aanpak met criteria die variëren met de context waarbinnen studenten hun eindexamen doen. Zo is deze universiteit in staat gebleken een heel divers samengestelde studentenpopulatie te realiseren, zonder in te boeten op kwaliteit of de positie op ranglijsten.

Een ander voorbeeld zijn compensatieprogramma's voor leerachterstanden. Dit zijn interventies die bij uitstek bijdragen aan het meritocratisch ideaal: ze geven leerlingen die opgroeien in achterstandssituaties de kans om hun leerpotentieel op school beter te benutten, en ze verkleinen de invloed van gezinskenmerken op hun schoolloopbanen. Maar compensatieprogramma's dragen ook bij aan waarden van inclusiviteit en waardigheid. Het wegwerken van achterstanden kan er namelijk voor zorgen dat leerlingen beter kunnen meedoen met andere leerlingen, met positieve gevolgen voor de sociale cohesie van leerlingen uit verschillende groepen. Tegelijkertijd zijn compensatieprogramma's problematisch vanuit het waardenkader van waardigheid. Met compensatieprogramma's wordt geïmpliceerd dat kinderen in hun thuissituatie te weinig hebben geleerd of dat hetgeen ze thuis hebben geleerd van minder waarde is en compensatie behoeft. Waardering voor de vroege leerervaringen in gezinnen die als 'achterstandsgezinnen' gelden, vereist een andere inrichting van het onderwijs, met een minder vast curriculum en minder gestandaardiseerde onderwijsmethoden en toetsen. Voorbeelden van een sterker op inclusie gerichte aanpak zijn het betrekken van ouders bij de school en de scholing, het leren en het ontwikkelen van hun kinderen (Goodall, 2017), en het gebruik van zogeheten *funds of knowledge*, het benutten van buitenschoolse kennisbronnen van leerlingen door leraren in de klas (Volman & 't Gilde, 2021).

Een belangrijke bijdrage van de bestuurskunde aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen ligt in de erkenning dat het niet waardenneutraal is. Dat impliceert dat bij onderzoek naar bijvoorbeeld effectieve overheidsinterventies of passende institutionele vormgeving voor kansengelijkheid, of bij de analyse van *trade-offs*, ook de politiek-normatieve en ethische aspecten worden blootgelegd, geordend en geadresseerd. Hiervoor is interdisciplinariteit nodig: theorie, kennis en inzichten uit andere disciplines, met name uit de (rechts)filosofie, sociologie en de sociale psychologie. Tot slot draagt de bestuurskunde vanuit de eigen kern discipline fundamenteel bij aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen. Want de bestuurskunde en beleidswetenschappen zijn behulpzaam bij vragen als welke beleidstheorieën het meest hout snijden, welke overheidsinterventies, beleid, maatregelen en verdeling van middelen welke effecten sorteren, welke neveneffecten optreden, maar ook hoe het vraagstuk zich zou ontwikkelen zonder ingrijpen van de overheid. Ook biedt de bestuurskunde een rijk palet aan vruchtbare perspectieven en handelingsrepertoire om kansengelijkheid te bevorderen voor onderwijsbestuurders, -beleidsmakers en -professionals. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met collectieve actieproblemen zoals uitstel van selectie of sociale segregatie, met zogenoemde Mattheus-effecten, of met de kloof tussen feitelijke en gevoelde rechtvaardigheid die kleven aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen.

Normativiteit blootleggen, interdisciplinariteit nastreven én de eigen discipline scherp hebben: dat zijn drie belangrijke dragers van de toekomstbestendigheid van de bestuurskunde.

REFERENTIES

- Akerlof, G., & Kranton, R. (2002). Identity and schooling. Some lessons for the economics of education. *Journal of Economic Literature*, 40(4), 1167-2001.
- Almutairi, A. (2015). Is educational adequacy adequate for just education? *Educational Studies*, 51(6), 510-524. <https://doi.org/10.1080/00131946.2015.1098646>.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., Rist, R.C., & Vedung, E.O. (Red.), (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). London: Transaction Publishers, 21-58.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijink, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. (HBSC 2021). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Borghans, L., Diris, R., & Schils, T. (2018). Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig. *Economisch Statistische Berichten*, 103(4768), 540-543.
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., & Swift, A. (2018). *Educational goods. Values, evidence, and decision-making*. Chicago: Chicago University Press.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel 1990 – 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Clarke, M. (2014). The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 35(4), 584-598.
- Cohen, D.K. (2011). *Teaching and its predicaments*. Cambridge MA/London UK: Harvard University Press.

- Coleman, J. (1992). Some points on choice in education. *Sociology of Education*, 65 (October), 260-262.
- Denessen, E. (2020). Ongelijke kansen in het onderwijs: verklaringen en voorstellen voor beleid. In K. Hoogeveen, IJ. Jepma, & F. Studulski (2020). *Kansen bieden in plaats van uitsluiten*. 25-jarig jubileumboek.
- Denessen, E. (In druk). *Het probleem van ongelijke kansen in het onderwijs. Preadvies voor de Vereniging van Onderwijsrecht*.
- Dewey, J. (1900). *The School and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: Holt & Co.
- De Beco, G. (2018). The right to inclusive education: Why is there so much opposition to its implementation? *International Journal of Law in Context*, 14(3), 396-415.
- Di Stasio, V., Bol, T., & Van de Werfhorst, H.G. (2015). What makes education positional? Institutions, overeducation and the competition for jobs. *Research in Social Stratification and Mobility*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2015.09.005>.
- Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Edelenbos, J., & Van Twist, M. (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Edzes, A.J.E., & Strijker, D. (2017). Overerfbare armoede in de Veenkoloniën. *Sociaal Bestek* 79, 34-36.
- Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Zutphen: Walburgpers.
- Felder, F. (2018). The value of inclusion. *Journal of Philosophy of Education*, 52(1), 54-70.
- Fiorito, L., & Vatiere, M. (2013). A joint reading of positional and relational goods. *Economia Politica*, 1, 87-96.
- Goodall, J. (2017). *Narrowing the achievement gap: Parental engagement with children's learning*. London: Routledge.
- Grissom, J.A., Egalite, A.J., & Lindsay, C.A. (2021). *How principals affect students and schools. A systematic Synthesis of Two Decades of Research*. New York: The Wallace Foundation.
- Haque, M.S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.
- Henrich J., Heine S.J., & Norenzayan A. (2010). The weirdest people in the world? *Behavioral & Brain Sciences*, 33, 61-83.
- Hirsch, F. (1976). *Social limits to growth*. Harvard University Press: Cambridge (MA).
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hooge, E.H. (2020). Onderwijs weerspiegelt ook het lelijke gezicht van meritocratisering. Expertbijdrage in *Het Financieel Dagblad*, 20 december 2020, p. 24.
- Hooge, E.H., Waslander, S., & Theisens, H.C. (2021). The may shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.
- Howley, C., & Sturges, K.M. (2018). Building capacity in State Education Agencies: Using Organizational Theory to Guide Technical Assistance. *Journal of Organizational Theory in Education*, 3(1), 1-19.
- Human (2020). Klassen. Via: www.human.nl/klassen.html.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- McCowan, T. (2012). Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 111-128.
- Meijnen, W. (2006). Achterste bank streepje voor. Onderwijsachterstandenbeleid beschreven en geanalyseerd. In R. Bosman & S. Waslander (Red.), *Over kansen, competenties en cohesie. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*. Assen: Van Gorcum.

- Mijs, J.J.B. (2016). Stratified failure: educational stratification and students' attributions of their mathematics performance in 24 countries. *Sociology of Education*, 89(2), 137-153.
- Moore, M.H., & Fung, A. (2012). Calling publics into existence: the political arts of public management. In J.D. Donahue & M.H. Moore (Red.), *Ports in a Storm. Management in a turbulent world*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Nahai, R.N. (2013). Is meritocracy fair? A qualitative case study of admissions at the University of Oxford. *Oxford Review of Education*, 39(5), 681-701.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur*. Webpublicatie no. 63. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsvoorrangsplan (1984). Wetsontwerp. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. London/New York: Palgrave Macmillan.
- Rubie-Davies, C. (2014). *Becoming a high expectation teacher: Raising the bar*. London & New York: Routledge.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2017). *Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellness*. New York: Guilford Press.
- Sandel, M.J. (2020). *The tyranny of merit: What's become of the common good?* Penguin UK.
- Strikwerda, J. (2012). Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. *Holland/Belgium Management Review*, 29(145), 2-10.
- Schuman, H. (2014). Bildung, Burgerschap en Diversiteit. *Marktplaats*, 20, 23-24.
- Sennett, R. (2003). *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Byblos.
- Swift, A. (2004). Would perfect mobility be perfect? *European Sociological Review*, 20(1), 1-11.
- Terzi, L. (2014). Reframing inclusive education: Educational equality as capability equality. *Cambridge Journal of Education*, 44(4), 479-493.
- Tawney, A.H. (1964). *Inequality*. London: Allen & Unwin.
- Torring, J. (2005). Discourse theory: Achievements, arguments, and challenges. In *Discourse theory in European politics* (pp. 1-32). London: Palgrave Macmillan.
- Uhlener, C.J. (1989). Relational goods and participation: incorporating sociality into a theory of rational action. *Public Choice*, 62, 253-285.
- Van den Bergh, L., Denessen, E., & Volman, M. (Red.), (2020). *Werk maken van gelijke kansen*. TBU/Didactief.
- Van den Eerenbeemt, F., & Middelbeek, J. (2021). *Laten we doen wat de bedoeling is voor eerlijke kansen in het onderwijs*. Nieuwolda: Uitgeverij Leuker.nu.
- Volman, M., & 't Gilde, J. (2021). The effects of using students' funds of knowledge on educational outcomes in the social and personal domain. *Learning, Culture and Social Interaction*, 28. <https://doi.org/10.1016/j.lcsi.2020.10047>.
- Völker, B., & Elchardus, M. (2012). *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidlijnen in de samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SCP en RMO.
- Vuyk, K. (2017). *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*. Utrecht: Uitgeverij Klement.
- Waslander, S. (2006). Onderwijs: Over kansen en kiezen. In P. Beer, & J. van der Meer, (Red.), *Gelijk! Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal* (hoofdstuk 2, pp. 35-62). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Waslander, S., & Glebbeek, A.C. (2006). Over de sociologie in de onderwijssociologie. Waarom onderwijssociologen hun eigen vak serieus moeten nemen. In R. Bosman & S. Waslander (Red.), *Over kansen, competenties en cohesie. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2015). Uitwijkonderwijs. *De Nieuwe Meso*, 2(3), 22-24.
- Waslander, S. (2021). *Het publieke karakter van onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

- Winsler, A., Tran, H., Hartman, S.C., Madigan, A.L., Manfra, L., & Bleiker, C. (2008). School readiness gains made by ethnically diverse children in poverty attending center-based childcare and public school pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(3), 314-329.
- Young, M.D. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033. An essay on education and equality*. London: Thames and Hudson.

GEORGANISEERDE MISDAAD EN ONDERMIJNING (IN NEDERLAND) VANUIT BESTUURSKUNDIGE OPTIEK

Pieter Tops, Edward van der Torre en Erwin Muller

VOORAF

Dat georganiseerde misdaad en ondermijning relevante verschijnselen zijn voor het openbaar bestuur, en derhalve voor de bestuurskunde, zal door niemand betwist worden. De vraag is echter wat de bestuurskunde kan bijdragen aan het begrip van deze verschijnselen en aan het terugdringen ervan. Daarover bestaat minder duidelijkheid. Dat heeft onder andere daarmee te maken dat de studie van criminele verschijnselen primair gezien wordt als een opdracht voor de criminologie, een tak van wetenschap die de afgelopen decennia in Nederland, net als de bestuurskunde, een stevige groei heeft doorgemaakt (Fijnaut, 2014). De bestudering van georganiseerde criminaliteit in Nederland is een belangrijk onderdeel van de criminologie en wordt voor een belangrijk deel georganiseerd en/of gefinancierd door het WODC, het wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum dat het kenniscentrum vormt voor het departement van Justitie en Veiligheid.

De bijdrage van bestuurskunde hieraan is relatief beperkt geweest de afgelopen decennia. In dit hoofdstuk zullen wij een versterking van deze bijdrage bepleiten, vanuit het idee dat bestuurskunde een belangrijke rol kan spelen in versterking van zowel het begrip als de oplossing van het probleem. Het probleem van de georganiseerde misdaad is niet alleen een criminologisch, maar vooral ook een bestuurlijk probleem: hoe moet het openbaar bestuur in de brede zin van het woord georganiseerd zijn om georganiseerde misdaad en ondermijning zo veel mogelijk te voorkomen en terug te dringen? Wat kan bestuurskunde hieraan bijdragen?

INTRODUCTIE VAN HET VRAAGSTUK

Met de uitwassen van georganiseerde misdaad is Nederland de afgelopen jaren indringend geconfronteerd. De publieke liquidaties van een journalist, een advo-

caat en de broer van een kroongetuige, maar ook het afgehakte hoofd van een jonge crimineel dat op de stoep voor een shisha-lounge in Amsterdam werd achtergelaten of de talloze ‘vergismoorden’ die toevallige bijstanders troffen, hebben veel politieke en publieke maar ook bestuurlijke aandacht getrokken. Deze gebeurtenissen waren echter onderdeel van een bredere ontwikkeling, waarin de productie en distributie van illegale drugs in of vanuit Nederland een enorme omvang heeft aangenomen. Hoe heeft zich dat zo kunnen ontwikkelen?

Nederland als draaischiff

In ons land komen allerlei drugsstromen bij elkaar. Het kan daardoor worden beschouwd als de belangrijkste Europese logistieke draaischiff voor grensoverschrijdende drugshandel, zoals telkens weer in rapporten van Europol, van het EMCDDA en van de UNODC wordt geconstateerd.¹ Net als eerder in de Nationale Dreigingsbeelden (Boerman et al., 2017), in het fenomeenbeeld drugs van de Nationale Politie, *De narcostand van Nederland* geheten (2021), of in recente studies onder auspiciën van het WODC (Abraham et al., 2020, Spapens en Van de Mheen, 2022). Nederland is een *global hub* voor synthetische drugs. Zowel de productie van xtc als van amfetamine vindt in Europa met name plaats in Nederland, gevolgd door België (EMCDDA/Europol, 2021). Een berekening van de bijdrage aan de illegale wereldeconomie van in 2017 in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine, kwam uit op een bedrag van tenminste 18,9 miljard euro (Van Valkenhoef & Tops, 2021). De productie van meth-amfetamine is met name geconcentreerd in centraal Europa, maar de betekenis van Nederland als productieland is de afgelopen jaren, voor een deel in nauwe samenwerking met Latijns-Amerikaanse bendes, toegenomen (EMCDDA/Europol, 2021).

Met België en Spanje is Nederland, in de EU, de belangrijkste invoerhaven en het belangrijkste distributieknooppunt voor cocaïne. De wereldwijde cocaïnemarkt groeit en daarmee de rol van Europa bij verspreiding van cocaïne over de wereld (EMCDDA, 2019, p. 17). Ook heroïne vindt met name via Nederland haar weg naar andere delen van Europa, al gebeurt dit ook – zij het in mindere mate – via België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland en Spanje (EMCDDA, 2019, p. 119). Nederland was en is met Spanje een belangrijke productieplaats en de belangrijkste doorvoerhaven van cannabis richting andere delen van Europa (EMCDDA, 2019, p. 16).

1. Europol verzorgt informatie-uitwisseling tussen Europese politiediensten en is een agentschap van de Europese Unie; het EMCDDA is het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction en is een agentschap van de Europese Unie; het UNODC is het United Nations Office on Drugs and Crime.

Waarom Nederland?

Er zijn in hoofdzaak drie redenen waarom ons land zich heeft ontwikkeld tot een internationale draaischijf van drugsproductie en drugshandel (Tops & Tromp, 2020; Spapens & Van de Mheen, 2022).

In de eerste plaats zijn de factoren die ons land aantrekkelijk maken voor de legale economie stuk voor stuk ook aantrekkelijk voor illegale en criminele activiteiten. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de ligging van ons land en de daarmee samenhangende functie van *'Gateway to Europe'*. De voortreffelijke infrastructuur die in ons land tot ontwikkeling is gekomen, niet alleen fysiek (havens, vliegvelden, wegen, spoor) maar ook financieel en digitaal; en als paraplu daarboven een sterk ontwikkelde handelsgeest ('de VOC-mentaliteit'), die als een belangrijk cultureel kenmerk van ons land kan worden beschouwd en die veel welvaart heeft gebracht, maar ook schaduwkanten kent. Controle en toezicht in de economische wereld staan vaak in het perspectief van een zo gering mogelijke verstoring van het reguliere handelsverkeer. De grote en belangrijke financiële sector in Nederland staat ook bekend om zijn rol in belastingontwijking of -ontduiking en zijn bijdrage aan de ontwikkeling van ingenieuze verhullingsconstructies, bijvoorbeeld via trustkantoren en offshore vennootschappen (Van Koningsveld, 2015).

In de tweede plaats heeft Nederland in maatschappelijk opzicht zijn 'dijkbewaking' verwaarloosd. De criminele drugs wereld profiteert daarvan. Er was lange tijd een lage pakkans voor crimineel drugsgedrag (zowel wat betreft de topactiviteiten als het uitvoerende werk). Toen eind jaren tachtig begon te dagen dat ook in Nederland weleens sprake zou kunnen zijn van georganiseerde drugs criminaliteit, liepen de eerste pogingen om daar iets tegen te doen vast in de IRT-affaire. Het heeft de strafrecht autoriteiten jaren gekost om zich daarvan te herstellen (Wever, 2020). Daarnaast is in internationaal opzicht de strafmaat voor drugsproductie en -handel laag in Nederland (zie EMCDDA, 2017). Dat is voor drugs criminelen een van de factoren die Nederland aantrekkelijk maakt. Ook zijn de logistieke kanten van het strafrecht slecht georganiseerd. Er is sprake van een moeizame afdoening van ondermijningsdelicten via het strafrecht (Peters, 2018). Het strafrecht stagneert bij de aanpak van drugsproductie en -handel en doet niet wat het zou moeten doen: rechtvaardige en reële straffen opleggen en afschrikken, zodat er terughoudendheid bestaat om actief te worden in de criminele drugs wereld.

En in de derde plaats heeft Nederland sinds de jaren zestig een relatief tolerante houding ten opzichte van drugs gehad. Nederland was gidsland op dit punt, en ontwikkelde een reputatie die voor sommigen aantrekkelijk was (bijvoorbeeld voor de coffeeshops) en voor anderen verderfelijk (bijvoorbeeld voor de Franse, Duitse en Amerikaanse overheid). De tolerantie gold in eerste instantie vooral voor het

gebruik. Druggebruik werd al snel gedecriminaliseerd, maar dat had consequenties. In het drugsbeleid kreeg het gezondheidsperspectief geleidelijk aan het primaat, waarbij de nadruk werd gelegd op *harm reduction*, dus op het tegengaan van schadelijke gezondheidseffecten. Relatief succesvolle maatregelen als de introductie van gebruikersruimten en methadon waren daar het gevolg van (Trimbos/WODC, 2009). Tolerantie bestond aanvankelijk ook in relatie tot de productiekant van de drugswereld, zeker als het ging om cannabis en synthetische drugs. Niet alleen was er behoefte aan deze producten, de productie ervan zorgde er ook voor dat sommige marginale groepen wat extra geld in hun laatje kregen ('is het nou echt zo erg dat een bijstandsmoeder een kwekerijtje op zolder heeft?'). Dat zich op hetzelfde moment een omvangrijke internationaal vertakte criminele wereld rond cannabis en synthetische drugs ontwikkelde, werd – ondanks waarschuwingen van de politie – veronachtzaamd (Fijnaut & Roks, 2021). Bovendien maakte de IRT-affaire de bereidheid van politiechefs en hun bevoegd gezag, met name de burgemeesters, om zich intensief met de drugscriminaliteit te gaan bezighouden er niet groter op. Opkomende aandacht voor het fenomeen vanuit de recherche en het openbaar bestuur aan het eind van de jaren tachtig werd in de IRT-verwikkelingen gesmoord; deze lieten de recherche verkramppt achter (Wever, 2020). Een (repressieve) *war on drugs* is in Nederland, in tegenstelling tot wat sommigen beweren, nooit gevoerd.

Het Nederlandse drugsbeleid van de afgelopen vijftig jaar werd, zeker aanvankelijk, gekenmerkt door lankmoedigheid. Tevredenheid over het tolerante, primair op gezondheid gerichte beleid, ging samen met onderschatting van de criminele wereld die zich aan de achterkant van het drugsbeleid aan het ontwikkelen was (Wever, 2020). Signalen in die richting waren te zwak om in de kern van het beleid door te dringen. Zij pasten eenvoudigweg niet in het dominante politieke en bestuurlijk discours, waarin drie narratieven bij elkaar kwamen. In de eerste plaats het narratief van Nederland als handelsland, dat zijn welvaart te danken heeft aan een open economie en het bevorderen van internationale handel. Vervolgens het narratief van Nederland als een land met een ontspannen rechtstaat, gekenmerkt door een humaan en mild strafklimaat; in de jaren zeventig werden serieuze 'abolitionistische' discussies over afschaffing van het strafrecht gevoerd (Loek Hulsmann, hoogleraar in Rotterdam, en een prominent abolitionist, was in de jaren zeventig adviseur van de regering voor het drugsbeleid). En tot slot het narratief van Nederland als een land met een tolerant klimaat ten opzichte van drugs en druggebruik, internationaal geldend als 'gidsland' voor andere landen.

Een nationaal perspectief

Ondanks de internationale context van de ontwikkelingen, vond de discussie in Nederland plaats vanuit een sterk nationaal perspectief. In het debat over legalise-

ring van 'softdrugs' (het onderscheid tussen soft- en harddrugs is afkomstig uit Nederland) werd in de jaren zeventig wel de vraag gesteld wat dit zou kunnen betekenen voor de aantrekkingskracht van Nederland op de internationale criminaliteit. Het antwoord was nogal losjes: georganiseerde (zware) criminelen zullen niet geïnteresseerd zijn, want er valt niet genoeg te verdienen. Over eventuele drugstoeristen naar Nederland werd evenmin grondig nagedacht: die zullen niet of nauwelijks voor drugs naar Nederland komen, want dat is te veel moeite en niet interessant genoeg (Fijnaut & De Ruyver, 2012).

De aantrekkingskracht van de relatieve 'vrijplaats' Nederland op internationale criminele organisaties en op buitenlandse toeristen, zo bleek gaandeweg, was groot, overigens ook mede dankzij het slimme 'ondernemerschap' van Nederlandse drugscriminelen; zij leverden goed spul af en waren relatief betrouwbaar. De lucratieve teelt van cannabis verschaftte sommige criminele groepen het benodigde kapitaal om internationaal hun vleugels verder uit te slaan, eerst in de synthetische drugs en later ook in de cocaïne. Bovendien was de illegale cannabisteelt laagdrempelig en had zij een grote behoefte aan ondersteunende activiteiten (kweken op zolderkamertjes, drogen en knippen van hennetoppen, transport), waardoor de henneteelt zich soms over hele wijken kon gaan uitstrekken (Bovenkerk 2001; Tops, 2018). Veel mensen in zo'n buurt profiteerden op een of andere manier. De teelt leverde, ook op wijkniveau, zoveel op omdat het overgrote deel van de in ons land geteelde hennep – via enkele schijven – voor een hoge prijs werd verkocht op de internationale markt.

Politieke consensuscultuur

Het drugsbeleid is in retrospectief een interessante uitdrukking van de Nederlandse bestuurscultuur van die dagen. Een progressieve tijdgeest, waarin de politieke elite meeboog met ontwikkelingen, en ontvankelijkheid voor 'signalen van de tijd' een groot goed was (Kennedy, 1995). Een zekere versoepeling van het drugsbeleid werd in die context als onontkoombaar gezien. Dat hoorde bij een politieke consensuscultuur en een systeem van schikken en plooiën, waarin vraagstukken niet op de spits werden gedreven, maar via compromissen van hun scherpste kanten werden ontdaan. Zo nodig via het zogenoemde gedogen, zoals bij het 'softdrugsbeleid', waarin officieel de verbodsnorm werd gehandhaafd en tegelijkertijd in de praktijk gebruik en verkoop van cannabis werd toegestaan. In coffeeshops werd burgers toegestaan onder bepaalde voorwaarden softdrugs aan te schaffen, maar de coffeeshops mochten ze niet legaal inkopen. Dat dit een niet-uitlegbare problematiek opleverde vanwege de criminele achterdeur was van later zorg. Het heeft rond het vraagstuk van drugs in Nederland 'morele ambiguïteit' doen ontstaan (Boutellier et al., 2020).

Vanaf ongeveer 1980 maakte de nationale overheid via gedoogbeleid ruimte voor kleinschalige handel in softdrugs. De ontstane ruimte werd echter gretig gebruikt door commerciële ondernemers, die nu hun kans roken en grepen. Tussen 1980 en 1985 steeg het aantal coffeeshops explosief, van nog geen twintig rond 1980 naar meer dan tweehonderd in 1985; in de jaren negentig waren het er ongeveer vijftienhonderd (Blok & Kennedy, 2014). Handige ondernemers als Henk de Vries (van coffeeshopketen The Bulldog in Amsterdam) en gewiekste cannabishandelaren als Klaas Bruinsma wisten in korte tijd grote winsten te behalen met de handel in softdrugs.

De historici Blok en Kennedy publiceerden in 2014 een essay over het ontstaan van het gedoogbeleid. Hun voornaamste bevinding: 'Juist door zijn poging om te schipperen is het Nederlandse softdrugsbeleid in zichzelf verstrikt geraakt.' De idee was oorspronkelijk om via huisdealers in jongerencentra de jeugd zo veel mogelijk bescherming te bieden. Maar, zo noteren Blok en Kennedy: 'Beleidsmakers bleken minder sturend dan gedacht. (...) Met de richtlijnen voor de kleinhandel door huisdealers had de Nederlandse overheid zich een moeilijk beheersbaar probleem op de hals gehaald. (...) Nederland had weinig slagkracht tegen de bloei van de coffeeshops in de jaren tachtig.' Iedere instantie had bovendien zo zijn eigen sores – ook toen. Politie en justitie hadden veel te stellen met de heroïnejunkies die de straten in de binnensteden bevolkten. Aan motivatie om op te treden tegen handel en gebruik van softdrugs ontbrak het. Blok en Kennedy noteren: 'Overheersend leek de vrees de boel onnodig op te schudden. (...) Zo werd Nederland dankzij pragmatisch drugsbeleid een land vol coffeeshops dat als mekka voor druggebruikers internationale faam verwierf.'

Het bleef daar niet toe beperkt. Nederland groeide in de slipstream van de softdrugshandel ook uit tot draaischijf voor productie en verkoop van synthetische drugs en tot het walhalla van de internationale cocaïnehandel. De rijksoverheid en het lokaal bestuur zagen te laat hoe Nederland van gebruikersland een productieland werd (Fijnaut, 2021). Op de grondvesten van goede bedoelingen, achteloosheid en opportunisme ontstond de ruimte voor een miljardenindustrie.

DE GOVERNANCE VAN HET VRAAGSTUK: DE AANPAK VAN GEORGANISEERDE MISDAAD

Georganiseerde misdaad lijkt een duidelijk begrip, maar in criminologische kring is er veel discussie over. Het is een 'wezenlijk omstreden begrip' heet het dan (Paoli & Decorte, 2010). Er zijn talloze definities in omloop. Veel discussie gaat over de vraag wat 'georganiseerd' betekent in het begrip 'georganiseerde misdaad'. Hiermee wordt vooral bedoeld dat geen sprake is van impuls misdaden, maar dat enige mate van voorbereiding en organisatie vereist is (Von Lampe,

2015). Toch roept het begrip vaak het idee op van hiërarchische groepen, vergelijkbaar met het beeld dat wij doorgaans hebben van de Italiaanse maffia's.

De maffia, aanvankelijk als *pars pro toto* voor georganiseerde misdaad gezien, is een organisatievorm met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem (Kleemans, 2012). Hoewel het model populair was (en is) binnen media en lange tijd ook bij opsporingsinstanties, bleek het lang niet altijd op te gaan. Er bleken domweg veel criminele organisaties te bestaan waarin zo'n strakke hiërarchie ontbrak. Voor de organisatie van de strafrechtelijke opsporing heeft dat grote consequenties, zoals de politie en het OM bijvoorbeeld in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw ontdekten. Zij probeerden toen werk te maken van de aanpak van criminele drugsorganisaties in de zogenoemde Interregionale Recherche Teams. Als centrale opgave werd benoemd om tot de top van de drugsorganisaties door te dringen via het gecontroleerd doorlaten van drugstransporten door criminele burgerinfiltranten. De strategie mislukte, onder andere omdat men een eenzijdig beeld had van de organisatie van de criminele wereld, en leidde tot de ontsporingen die aanleiding waren voor de Parlementaire Enquête Opsporing onder leiding van het Tweede Kamerlid Van Traa.

Gaandeweg werd, vooral in de Verenigde Staten, een alternatief ontwikkeld dat georganiseerde misdaad vanuit een marktmodel trachtte te begrijpen. Criminelen werden in deze context beschouwd als gewone naar winst strevende ondernemers, die zich bezighouden met activiteiten die door de overheid (min of meer willekeurig) als illegaal zijn bestempeld (Kleemans, 2012). Net als in de legale wereld staat geld verdienen door handig te opereren in een marktomgeving centraal. Dit marktmodel bleek nuttig om sommige aspecten van de georganiseerde criminaliteit te verklaren, bijvoorbeeld dat het verbieden van goederen waar maatschappelijke vraag naar bestaat, zoals drugs, winstkansen biedt aan criminele ondernemers. Het schoot echter tekort om de ontwikkeling en de dynamiek van georganiseerde misdaad te kunnen begrijpen; illegale transacties zijn geen 'gewone' economische transacties, omdat een (juridisch) systeem van garantie en borging ontbreekt en omdat de financiële belangen en winsten gigantisch zijn. Onderschepping van drugstransporten heeft bijvoorbeeld beperkte invloed op de prijs van drugs, omdat het verlies opgevangen kan worden via gigantische winstmarges of via verhoging van versnijdingspercentages.

Inmiddels is de brede opvatting dat georganiseerde drugsmisdaad beter begrepen kan worden als een netwerk van groepen en groepjes, die elk hun specifieke plek in het systeem hebben. Vertrouwen en sociale relaties spelen een belangrijke rol. Soms zijn die groepjes elkaars concurrent en soms hebben zij elkaar nodig of ondersteunen zij elkaar. Het is eerder een systeem van georganiseerde anarchie (Snelders, 2021; Tops et al., 2018) dan van strak geleide organisaties, hoewel

strakke leiding wel voorkomt. Het criminele proces is te zien als een complex en tamelijk chaotisch georganiseerd stromenmodel (vergelijk Cohen, March & Olsen, 1972; Kingdon, 1984). Zaken lopen in de criminele wereld niet langs een lineair pad van probleem tot oplossing. Processen van verwerving, productie en verkoop lopen door elkaar heen en naast elkaar. Zij kennen een grillig verloop, dat ook door de criminelen zelf niet helemaal te doorgronden is, maar waarin zij wel kunnen opereren. Ze overzien lang niet alles, maar zien wel kansen en benutten deze. Men weet mensen aan zich te binden en netwerken met elkaar te verknopen. Moderne bestuurskundige theorieën over organiseren en besturen (netwerken, improviseren) werden in de criminele wereld op de een of andere manier al toegepast en gebruikt, voordat zij in de rest van de wereld aan een opmars begonnen (Tops et al., 2018). Dat heeft ook grote consequenties voor de wijze waarop strafrechtorganisaties het vraagstuk kunnen aanpakken. Het blijkt voor de politie en het OM niet eenvoudig om in de betrekkelijk starre context van juridische regels en organisatorische condities de flexibiliteit te organiseren die ze in staat stelt om met de ‘fluide’ werkelijkheid van de georganiseerde misdaad om te gaan. Deels hangt dat samen met het opereren in een rechtsstatelijke context, die het handelen van strafrechtelijke organisaties aan bepaalde regels bindt. Daarnaast zijn de financiële mogelijkheden van de autoriteiten naar alle waarschijnlijkheid aanmerkelijk geringer dan die van de georganiseerde misdaad.

Op *landelijk* niveau heeft de politie de afgelopen jaren successen weten te behalen in de aanpak van de (internationale) georganiseerde drugscriminaliteit. De Landelijke Recherche van de Nederlandse politie heeft toegang gekregen tot een grote hoeveelheid data over de criminele drugswereld. Drugscriminelen die zich veilig waanden, communiceerden via cryptotelefoons. De politie slaagde erin om toegang tot deze data te verkrijgen, vaak in samenwerking met buitenlandse collega’s, en kreeg daardoor een massief inzicht in de organisatie en werkwijze van criminele drugsorganisaties. Naar verluidt gaat het in totaal om ongeveer een miljard berichten. Het lijkt een gamechanger in de opsporing te vormen. Binnen de landelijke recherche spreekt men inmiddels over de aanpak van ‘criminele machtsstructuren’ en over ‘data gedreven opsporing’ als nieuwe paradigma’s (DLR, 2021). In welke mate dit een structurele en duurzame slag voor de wereld van de georganiseerde drugscriminaliteit is, is overigens nog onduidelijk (zie ook rapport Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid, 2022). Bovendien wordt vanuit advocaten de rechtmatigheid van het gebruik van deze cryptodata betwist. Daarnaast is de capaciteit van OM en rechtbanken onvoldoende om het grote aanbod aan rechtszaken binnen een redelijke termijn te kunnen afronden.

Om op *lokaal niveau* een strafrechtelijke vuist te kunnen maken tegen de lokaal gewortelde criminele uitvoerders, handelaren, producenten, families en netwerken, dienen niet alleen basispolitie mensen (zoals wijkagenten) ingezet te worden,

maar ook bekwame rechercheurs. Die zijn echter mondjesmaat aanwezig in de 167 basisteams van de politie. Dit bemoeilijkt de noodzakelijke lokale balans tussen preventie en repressie (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Ook de 43 politiedistricten tellen geen rechercheafdelingen die georganiseerde criminaliteit bestrijden; volgens het Toewijzingskader Opsporing richt de districtsrecherche zich op zogenoemde *High impact Crime* (aangiftedelicten, zoals woninginbraak en overvallen). De consequentie is dat de Nederlandse georganiseerde criminaliteit lokaal is verankerd, maar de strafrechtelijke aanpak daarvan door politie en justitie onvoldoende.

De aanpak van ondermijning

Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde misdaad invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem (NSOB, 2016). Het gaat over de effecten van georganiseerde misdaad op de samenleving (Tops, 2022). Wat merkt de samenleving ervan, dat er zoiets als georganiseerde misdaad bestaat? Ondermijning is in die zin georganiseerde misdaad dichtbij. Waar georganiseerde misdaad een begrip is uit de wereld van politie en justitie, is ondermijning een begrip uit de bestuurlijke wereld. Het ging vanaf ongeveer 2010 een steeds belangrijker rol spelen. Dat zorgde voor discussies, met name in criminologische kring (zie bijvoorbeeld Boutellier et al. 2020; Staring et al., 2021), maar opende tegelijkertijd de ruimte voor een actieve rol van het openbaar bestuur in de terugdringing van georganiseerde drugsmisdaad. Het begrip wordt inmiddels ook internationaal gebruikt (Europol, 2021).

Georganiseerde misdaad kent verschillende verschijningsvormen, en per vorm kan worden nagegaan wat de ondermijnende effecten zijn. In Nederland is de drugscriminaliteit de 'sterkhouder' van de georganiseerde misdaad (Blokland & Eichelsheim, 2022), met grote effecten in de samenleving (Noordanus et al., 2020). Allereerst is er een *sociale doorwerking*. De drugscriminaliteit oefent aantrekkingskracht uit, ook op personen en groepen die normaal gesproken niet of niet zo snel in de wereld van de georganiseerde misdaad terecht zouden komen. Zij trekt mensen als het ware de criminaliteit in. Dat geldt voor groepen aan de rand van de samenleving, onder meer in volkswijken, onder bewoners van woonwagencentra en binnen gemeenschappen met een kwetsbare sociaaleconomische positie. Het geldt evengoed voor mensen uit de wereld van de boeren, vissers, middenstand, elektriciens en makelaars, die nuttige diensten kunnen verlenen. Ook voor (voormalige of mislukte) profvoetballers komt de georganiseerde criminaliteit zo dichtbij dat het een alternatieve route kan worden richting spanning, status en geld. Met criminele diensten valt in een kort tijdsbestek vaak meer geld te verdienen dan legaal mogelijk is. Vooral mensen in kwetsbare posities of mensen met beroepen die vitaal zijn

voor drugscriminelen, kunnen de criminele wereld in gezogen worden; vrijwillig of onder dwang.

De drugscriminaliteit heeft ook doorwerking in *het economische systeem*. Zij zorgt voor oneerlijke concurrentie. Bijvoorbeeld in het midden- en kleinbedrijf, doordat bedrijven met zwart geld onder de prijs kunnen werken of zich langer dan anderen staande kunnen houden. Zij zorgt soms voor prijsopdrijving, doordat zij relatief makkelijk in staat is om boven de 'normale' marktprijzen te werken, bijvoorbeeld bij onroerend goed. En zij corrumpert de werking van deelmarkten, doordat deze nodig zijn voor de criminele bedrijfsprocessen. Denk bijvoorbeeld aan de logistieke infrastructuur, zoals havens, bloemenveilingen en vliegvelden, en aan de financiële infrastructuur, zoals banken. Zij zadelt die markten ook op met extra kosten, die nodig zijn voor bescherming en beveiliging.

De drugscriminaliteit heeft ten slotte *institutionele impact*. Zij tast de uitwerking van positief beleid aan. Investerings in onderwijs, huisvesting of werkgelegenheid hebben minder effect dan wenselijk, omdat voor een categorie mensen het drugs-circuit lonkt, waarin zij met minder inzet meer geld kunnen verdienen en status kunnen verwerven. De drugswereld daalt op scholen neer, omdat scholieren een belangrijke afzetmarkt vormen, ook met het oog op de toekomst. Scholieren worden geronseld voor micro deal-activiteiten. Instellingen voor jeugdzorg hebben problemen om zich af te schermen tegen de drugswereld. Drugscriminaliteit belast bovendien de werking van andere belangrijke maatschappelijke instituties, zoals de rechtspraak; processen tegen drugscriminelen leggen een groot beslag op de capaciteit van rechtbanken, hetgeen de reputatie en geloofwaardigheid van het rechtssysteem onder druk kan zetten. Tot slot leidt de grote financiële verleiding van drugscriminaliteit tot corruptie in samenleving en overheid. Niet alleen politie en de douane worden daardoor getroffen, maar ook gemeenten en de Belastingdienst (Nelen & Kolthoff, 2017; Meeus, 2019).

Praktische implicaties

Het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning heeft praktische implicaties. De aanpak van georganiseerde misdaad als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals politie, Openbaar Ministerie en de FIOD. De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten een cruciale taak hebben, met een hoofdrol voor de burgemeester.

Het onderscheid draagt bij aan rolverduidelijking. Toegespitst op de burgemeester: een burgemeester is geen *crimefighter*, hij of zij pakt geen boeven op, daar zijn de politie en het OM voor met hun specifieke bevoegdheden op dit punt. Maar een

burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de lokale gemeenschap. Breder geformuleerd: een gemeentebestuur is geen opsporingsinstantie, maar is wel belangrijk voor het integer houden van de samenleving en voor het tegengaan van ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde misdaad kunnen vormen.

Het is belangrijk om het onderscheid te benoemen, hoewel samenwerking en afstemming tussen opsporing en bestuur op onderdelen noodzakelijk blijft. Georganiseerde misdaad en ondermijning zijn wel te onderscheiden van elkaar – met name met het oog op de praktische implicaties – maar niet te scheiden; zij vormen twee zijden van dezelfde medaille. De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad heeft minder effect als niet tegelijkertijd de schadelijke (ondermijnende) effecten worden teruggedrongen. Serieuze bestuurlijke aanpak van ondermijning kan niet zonder effectieve strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden.

Ontwikkeling bestuurlijke aanpak

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad – in onze woorden dus de aanpak van ondermijning – heeft sinds het begin van deze eeuw een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt (Spapens & Peters, 2015). Het is een ontwikkeling die van ‘onderaf’ gegroeid is (Van Wingerde et al., 2022).

De eerste stap bestond uit het tegengaan van misbruik door criminele organisaties van de legale bestuurlijke infrastructuur. Daarvoor werd in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies kunnen toetsen. In eerste instantie door zelf onderzoek te doen, om – bij twijfel – daarna het landelijk bureau BIBOB te kunnen inschakelen. In dezelfde tijd ontstond de Wet Damocles (art. 13b Opiumwet), die burgemeesters een instrument gaf om op te treden tegen gebruik van woningen en bedrijfspanden voor drugshandel of drugsproductie (Tops, 2020).

De tweede stap bestond uit de oprichting van Regionale Informatie en Expertise Centra (Riec's), waarvoor de wettelijke grondslag in 2008 is gelegd. Hierin komen vertegenwoordigers van politie, OM, Belastingdienst (FIOD), gemeenten en andere organisaties bij elkaar. In de kern functioneren deze Riec's op basis van een convenant dat de aangesloten organisaties in staat stelt om informatie uit te wisselen en op basis daarvan gemeenschappelijke actie te ondernemen. In een aantal gevallen hebben de Riec's zich ook ontwikkeld tot expertisecentra en aanjagers op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdaad.

De derde stap bestaat uit de ontwikkeling van een gemeentebrede aanpak van ondermijning. Hierin participeert niet alleen de afdeling veiligheid, maar ook bijvoorbeeld de afdelingen bevolking (in- en uitschrijving BRP), sociale zaken (uitkeringen, sociaal beleid), onderwijs (startkwalificaties), economie (werk, integriteit) en wonen (vastgoed) spelen een belangrijke rol.

In een aantal gemeenten is daar als vierde stap een maatschappelijke component aan toegevoegd. Het betreft publiek-publieke samenwerking met bijvoorbeeld woningcorporaties, scholen en welzijnsorganisaties of publiek-private samenwerking met bedrijven of brancheorganisaties (zoals makelaars of notarissen). Ook wordt de betrokkenheid van burgers gestimuleerd, bijvoorbeeld via meldingen, al dan niet via Meld Misdaad Anoniem. Zo zou een 'weerbare samenleving' moeten ontstaan.

Ook de centrale overheid speelt inmiddels een substantiële rol in de aanpak van ondermijning. Het kabinet-Rutte IV heeft de aandacht voor en financiering van het vraagstuk wezenlijk uitgebreid. Er is een Ministeriële Commissie Aanpak Ondermijning gekomen (MCAO) onder voorzitterschap van de minister-president (zoals bij alle ministeriële commissies) en er is voor die aanpak structureel een bedrag van ongeveer vijfhonderd miljoen euro op jaarbasis beschikbaar.

Relevantie van bestuurskundige theorie

Een sterke positie van georganiseerde misdaad in een land hangt doorgaans samen met een relatief zwakke of afwezige overheid (Von Lampe, 2016; UNODC, 2018), een verband dat evident is voor landen als Italië, Mexico of Colombia. We moeten oppassen om Nederland met deze landen te vergelijken; Nederland is geen *failed state* noch een narcostaat. Maar de vraag dringt zich wel op of en in welke mate het verband ook geldt voor Nederland.

Uit het voorgaande relaas dringen zich enige parallellen op. Zo is er onmiskenbaar een relatie met het gegeven dat Nederland in economisch en cultureel opzicht een handelsland is, waarin de rol van de overheid primair eruit bestaat om een open handelsklimaat te creëren en de handel zo weinig mogelijk te verstoren. Daar past doorgaans geen streng controlerende overheid bij. In een land met een lange traditie van 'schikken en plooiën' en een politieke consensuscultuur, die zich maar moeizaam verhoudt tot stevig ingrijpen bij ongewenste ontwikkelingen, is dat al helemaal niet voor de hand liggend. Zeker niet wanneer die ontwikkelingen ook nog eens een relatie hebben met een maatschappelijk omstreden en tot verdeeldheid leidende kwestie als het drugsbeleid. Stevig ingrijpen zou de vaak wankele consensus maar al te gemakkelijk kunnen verstoren.

Bestuurskundig zijn dit interessante kwesties. Zij hangen samen met de bestuurlijke geschiedenis van ons land en de consequenties die daaruit voortvloeien. Bestuurskundigen (en politicologen) wisten natuurlijk al lang dat Nederland een sterk verdeeld land is en dat juist daar een gematigde, op consensus gerichte pacificatiepolitiek uit voort is gevloeid (Daalder, 1964; Lijphart, 1968). De ontwikkeling van het drugsbeleid en de drugscriminaliteit laat ook zien wat de onverwachte en averechtse effecten daarvan kunnen zijn: er is een crimineel probleem ontstaan dat lastig te temmen is en niemand, een enkele uitzondering daargelaten, heeft het willen of kunnen benoemen totdat het echt onvermijdelijk werd (Wever, 2020).

Is de logische reactie daarop dat de bestuurlijke teugels op dit onderwerp strak moeten worden aangetrokken? Dat in ieder geval op dit onderwerp een sterke staat nodig is, die op tijd signaleert en weet in te grijpen? Is dat überhaupt mogelijk in een land dat nooit een sterke staat gekend heeft en daar ook een zekere aversie tegen heeft? In een tijd waarin de politieke en maatschappelijke verdeeldheid, in het algemeen, maar ook over dit onderwerp (denk aan de discussie over drugslegalisering), buitengewoon groot is. Of is de zoektocht naar een sterke staat, zo de realisering daarvan al mogelijk zou zijn, een verkeerde reactie? Moeten we het eerder zoeken in versterking van maatschappelijke verantwoordelijkheid en solidariteit; maar hoe moet dat dan rondom een netelig en tot verdeeldheid leidend vraagstuk als de aanpak van drugscriminaliteit. Is het mogelijk om iets van maatschappelijke consensus te organiseren rondom zo'n taai vraagstuk? Daar komt nog bij dat het intrinsiek om een internationaal vraagstuk gaat, dat vraagt om een internationale aanpak. Hoe organiseer je die? Wat is de rol van Nederland daarin?

Georganiseerde misdaad en ondermijning worden gezien als *wicked problem* (Cels et al., 2018). Een *wicked problem* is een probleem dat gekenmerkt wordt door zowel een kennistekort als door een consensustekort. In het eerste geval is er onvoldoende kennis over het probleem en de mogelijke oplossingen, in het tweede geval is er gebrek aan consensus over oorzaken en gevolgen. In een kennistekort kan relatief makkelijk worden voorzien, en daar is de afgelopen jaren door bijvoorbeeld het WODC, door NWO en ook door anderen volop in geïnvesteerd. Bij een consensustekort (of beter gezegd: bij het bestaan van normatieve dissensus) is dat lang niet altijd een afdoende strategie. Dat geldt ook voor de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijning. Uitwassen als publieke liquidaties kunnen op unanieme veroordeling rekenen, maar die unanimiteit verdwijnt snel als het over achtergrond en oplossingen gaat. Bijvoorbeeld de vraag of 'legalisering' van drugs – en in welke vorm dan – een oplossing voor het vraagstuk zou kunnen zijn, is een politieke en maatschappelijke splijtzwaam. Hoe met dit soort vraagstukken om te gaan is bestuurskundig een relevante vraag. Laten voortsudder tot zich een *window of opportunity* open, maar wanneer komt die dan? Een beproefde elite-oplossing kiezen ('staatscommissie'), maar werkt dat nog? Of zoeken naar een nieuwe

vorm van democratie (een burgerberaad, zoals in Ierland rond abortus is georganiseerd)? Het lijkt ons een vraagstuk waaraan vanuit de bestuurskunde zinvolle bijdragen zijn te leveren.

Vormgeving en inrichting van samenwerking in en rond het openbaar bestuur is de afgelopen decennia een van de kernthema's in de bestuurskunde geweest. Ondernijning heeft zonder meer ook een expliciete bestuurlijke institutionele kant (Muller et al., 2020). Er zijn vele organisaties en samenwerkingsverbanden betrokken die in een complex netwerk met elkaar moeten interacteren in een steeds wisselend landschap van geld en regels (Torfing et al., 2012). Vanuit de bestuurskunde zou een goede bijdrage geleverd kunnen worden in het beter begrijpen van de institutionele kanten van ondernijning en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn. Daarbij gaat het niet alleen om lokale, regionale en nationale aspecten van samenwerking maar in toenemende mate ook om internationale samenwerking. En het gaat niet alleen om samenwerking in het publieke domein maar in toenemende mate ook om publiek-private samenwerkingsverbanden. Integrale vormen van beleid tegen ondernijning noodzaken tot allerlei vormen van afstemming en samenwerking waarvan duidelijk is dat die moeilijk en ingewikkeld te realiseren zijn. Hoe tot daadwerkelijke samenhang gekomen kan worden ten aanzien van ondernijning zal de komende jaren een van de grote uitdagingen zijn. Er is nu geld, er is politieke, bestuurlijke en publieke aandacht, er is inhoudelijk beleid, er zijn regels en wetten (in voorbereiding). Nu is het zaak om dat geheel institutionele werkelijkheid te laten worden.

De rol van het openbaar bestuur en daarbinnen van gemeenten en vooral van burgemeesters is in die institutionele ordening van de ondernijningsaanpak nog lang niet uitgekristalliseerd. Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in hun gemeente. Maar burgemeesters en het gemeentebestuur hebben ook een verantwoordelijkheid voor preventie van georganiseerde misdaad, zo is de algemene opvatting (Raad van State, 2019). Maar tot waar reikt die preventie? Is dat bijvoorbeeld alleen het geven van voorlichting over drugs of het organiseren van wijkbeleid? Of is dat ook het sluiten van drugspannen of het 'opschonen' van de lokale autoverhuurmarkt? Wanneer is iets preventie en wanneer is het opsporing? Hoever kun en mag je als gemeente gaan (Tops, 2020; Van der Grinten & Schilder, 2019). Een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar er is discussie over waar de grenzen precies liggen. Tegelijkertijd wordt algemeen erkend dat terugdringing van georganiseerde misdaad niet alleen een kwestie is van onderscheppen of aanhouden (Staring et al., 2021), maar ook van voorkomen of beschermen. In zijn kern is terugdringing van georganiseerde misdaad en ondernijning ook een moreel of normatief vraagstuk.

ROL EN INVLOED VAN BESTUURSKUNDE

De georganiseerde drugscriminaliteit en daarmee samenhangende ondermijning brengen bijzondere vragen met zich mee, juist ook voor de bestuurskunde. We hebben er enkele benoemd. Dat maakt het des te opmerkelijker dat er in al die jaren relatief weinig interesse vanuit de bestuurskunde voor het vraagstuk is geweest. Waarschijnlijk liet men de hete aardappel, want dat was het, het liefst op het bord van de criminologen liggen. Georganiseerde misdaad was in Nederland wetenschappelijk gezien lang vooral het thema van een beperkt aantal criminologen.

Toch zijn er voorbeelden van momenten of van publicaties waarin bestuurskundigen nadrukkelijk aanwezig waren. Zo speelden enkele bestuurskundigen een belangrijke rol in de organisatie van de Parlementaire Enquête Opsporing in de jaren negentig (met name Muller en Rosenthal). Vanuit het COT van de Universiteit Leiden zijn enkele studies naar georganiseerde misdaad gedaan waarbij bestuurskundigen betrokken waren. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar de schadelijke (criminele en maatschappelijke) dynamiek van stedelijke drugsscenes (zie Van der Torre, 1996; Van der Torre & Hulshof, 2000). In de recente aandacht voor georganiseerde misdaad en ondermijning (sinds ongeveer 2010) hebben Van der Torre en Tops een rol gespeeld (zie Tops & Van der Torre 2014; Tops & Tromp 2017; 2019; 2020; Tops et al., 2018; Van Wijk & Van der Torre, 2019). Groenleer et al. hebben onder andere gepubliceerd naar aanleiding van het gebruik van de Harvard Case-methode in de aanpak van ondermijning (Cels et al., 2018; Waardenburg et al., 2018). Vanuit de NSOB zijn enkele essays over het onderwerp verschenen (2016, 2021) en vanuit de VU heeft Van Steden bijdragen geleverd (2019, 2020).

De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is inmiddels geen exclusieve taak meer voor de politie, zo hebben we in het voorgaande laten zien. Geleidelijk werd die terugdringing van georganiseerde misdaad ook een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur, met name voor gemeenten. We schetsen enkele lijnen waarlangs vanuit bestuurskundig perspectief aandacht kan worden besteed aan ondermijning en welke concepten en theorieën uit de bestuurskunde daarbij relevant kunnen zijn.

In de eerste plaats kan bestuurskunde een belangrijke rol spelen door meer aandacht te besteden aan de vraag door welke specifieke kenmerken en ontwikkelingen de kwetsbaarheid van Nederland en de Nederlandse overheid ontstaan is. We hebben er in dit hoofdstuk een aanzet toe gegeven, maar die kan uitgebouwd en versterkt worden, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij relevant historisch bestuurskundig onderzoek (Wagenaar et al., 2011), onderzoek naar leiderschapskenmerken ('t Hart, 2012) of internationaal vergelijkend bestuurskundig onderzoek. De speci-

fieke kwetsbaarheid van Nederland voor georganiseerde drugsmisdaad zal interessant en relevant onderzoek opleveren.

Andere thema's liggen meer op klassiek bestuurskundig terrein. Zo is er een belangrijke vraag omtrent de beleidsinstrumenten die worden ingezet in de strijd tegen ondermijning. Lang heeft daarbij veel aandacht bestaan voor vooral de (strafrechtelijke en later ook bestuursrechtelijke) juridische instrumenten. De effectiviteit daarvan is maar in beperkte mate onderzocht en beoordeeld. Andere beleidsinstrumenten, zoals subsidies en boetes, maar vooral ook communicatie en overtuiging zijn natuurlijk wel ingezet maar het zou interessant zijn als vanuit bestuurskundig perspectief hier intensiever naar wordt gekeken. Relatief nieuwe begrippen als 'weerbaarheid' en 'veerkracht' kunnen daarin een belangrijke rol spelen (Boin & Van Eeten, 2013).

In het verlengde hiervan ligt het denken over beleidsplanning en de effectiviteit daarvan. Binnen het ondermijningsbeleid worden op dit moment vele beleidsplannen gemaakt. Grote, omvangrijke, nationale plannen, maar ook concrete projectplannen op lokaal niveau. Er is ook veel geld nu en in de toekomst beschikbaar voor deze plannen. Vanuit de bestuurskunde zou een belangrijke bijdrage geleverd kunnen worden aan de efficiency en effectiviteit van deze plannen tegen ondermijning. Er is veel kennis en inzicht beschikbaar vanuit andere beleidsvelden op welke manier deze beleidsplanning het beste tot realiteit gemaakt kan worden. Hooggespannen verwachtingen over 'integrale samenwerking' en 'één-overheid' zouden daarbij nog eens kritisch tegen het licht gehouden kunnen worden en wellicht in een wat realistischer perspectief geplaatst. Het besef dat de overheid daarbij niet alleen een oplossing is maar ook een probleem, zou sterker mogen doorklinken.

De verhouding tussen politiek en bestuur vormt natuurlijk het hart van het denken binnen bestuurskunde. Ook binnen het ondermijningsbeleid speelt dit een belangrijke rol. Niet alleen in de klassieke vormen van politiek-ambtelijke verhoudingen (die ook hier van cruciaal belang zijn, zeker bij allerlei veiligheidsorganisatie) maar ook ten aanzien van de vraag hoe een populair en actueel onderwerp als ondermijning structureel en op de lange termijn vorm gaat krijgen in bestuur en beleid. Ondermijning is in de politiek door de afgelopen kabinetten als een beleidsprioriteit geformuleerd. Dat heeft geleid tot een nieuwe, steeds groeiende bureaucratie die zich bezighoudt met ondermijning, niet alleen op nationaal maar vooral ook op lokaal niveau. De relevante bestuurskundige vraag is of en hoe deze politieke prioriteit de komende jaren structureel wordt vormgegeven. Blijven het goedbedoelde projecten die tijdelijk tot oplossing voor gedeeltelijke problemen kunnen zorgen of wordt het beleid tegen ondermijning een structureel onderdeel van overheidsbe-

leid voor de komende jaren? Hoe kan daarbij de lange adem die nodig is, georganiseerd worden (zie Noordanus, 2020).

Cruciaal in dit verband is de betekenis en vormgeving van uitvoering

Hoe kunnen alle organisaties en samenwerkingsverbanden die een rol spelen in het ondermijningsbeleid bijdragen aan de uitvoering? Welke beleidsruimte hebben ze daarbij eigenlijk? Welke mate van doorzettingsmacht hebben uitvoeringsorganisaties? Op welke wijze worden de grondrechten van burgers (zelfs van ‘ondermijners’) gegarandeerd in deze uitvoering? Welke data en gegevens kunnen worden uitgewisseld en onder welke voorwaarden? Vele vragen die vanuit de kennis die binnen de bestuurskunde beschikbaar is over uitvoering zinvol zouden kunnen worden beantwoord. De eerdergenoemde Rieć’s zijn voorbeelden bij uitstek van wat in de bestuurskunde wordt aangeduid als *multi-level (network-)governance* of ook wel als ‘opgavegericht werken’, waarin niet de organisaties, maar de inhoudelijke opdracht centraal staat. Zij laten ook de zwakheden daarvan zien: ontbreken van doorzettingsmacht en het bestaan van ingewikkelde verantwoordingsstructuren.

Vooraf de afstemming tussen en demarcatie van verantwoordelijkheden tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke keten is daarbij van belang, met alle rechtsstatelijke en bestuurlijke vragen die daarbij horen. Rechtsbescherming van burgers is cruciaal in een rechtstaat, en daar voorziet het strafrecht beter in dan het bestuursrecht. Maar herkenbaar en effectief bestuurlijk optreden is ook van belang, en daar geeft het bestuursrecht weer meer ruimte voor (Zouridis, 2021). Beide zijn in de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijning van belang, zeker gezien de grote impact die deze verschijnselen hebben op samenleving en openbaar bestuur. Hoe daarin een goede balans te vinden?

HOE VERDER?

Uit het voorafgaande zijn wat ons betreft voor de bestuurskunde enkele lessen te trekken. In de eerste plaats pleiten wij voor de verdere ontwikkeling van criminologische bestuurskunde. Kansen op versterking van samenwerking tussen bestuurskunde en criminologie zijn daartoe te verkennen (wellicht aan te vullen met andere disciplines). Centrale vraag daarbij is hoe organisatorische en beleidsmatige inspanningen zich verhouden tot de aard, omvang en impact van misdaadfenomenen. En wat er dient te gebeuren als organisatie en beleid tekortschieten. Zo’n analyse is bijvoorbeeld gemaakt in Het Pact voor de Rechtstaat (Noordanus, 2020), gericht op het terugdringen van de omvangrijke Nederlandse drugscriminaliteit in tien jaar tijd. Uitbreiding en verdieping daarvan zijn wat ons betreft van groot belang.

In het verlengde daarvan ligt aanvaarding en uitbouw van ondermijning als een relevant bestuurskundig begrip. Wat is precies de impact van georganiseerde misdaad op de samenleving en waar is die te traceren? Terugdringing van ondermijning vereist allerlei vormen van samenwerking tussen organisaties in en rond het openbaar bestuur (in de brede zin van het woord), publiek-publiek of publiek-priivaat. Vormgeving van die samenwerking is een kernthema geweest in de bestuurskunde de afgelopen decennia (Klijn & Koppenjan, 2015). Gebruik van die kennis kan geïntensiveerd worden, al was het alleen maar vanwege de soms wat al te grote (sommigen zouden zeggen overspannen) verwachtingen die er omtrent ondermijning bestaan rond ‘integrale samenwerking’ of de ‘één-overheidsgedachte’. Tegelijkertijd is de aanpak van ondermijning niet alleen een juridisch of een bestuurlijk vraagstuk; het is zoals we hebben gezien ook een normatief vraagstuk, dat vraagt om de formulering van morele criteria die ons helpen een uitweg te vinden uit de situatie zoals die in Nederland is ontstaan. Ook dat is een opgave voor bestuurskundigen

REFERENTIES

- Abraham, M., Van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, T. (2020). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit, een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. Den Haag: WODC.
- Blok, G., & Kennedy, J. (2014). ‘Geef die joint eens door’, het problematische idealisme van het Nederlandse softdrugsbeleid, 1976-heden. In P. van Dam, J. Turpijn, & B. Mellink, *Onbehagen in de polder, Nederland in conflict sinds 1795* (pp. 89-113).
- Blokland, A., & Eichelsheim, V. (2022). *Maatregelen georganiseerde criminaliteit*, factsheet NSCR.
- Boelens, M., & Van Steden, R. (2019). *Criminele ondermijning: een verkenning*. SMV.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Boin, A., & Van Eeten, M. (2013). *Maatschappelijke veerkracht, een nieuw ideaal doorgrond. RMO, Terugtrekken is vooruitzien*. Den Haag.
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning: over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2020/1.
- Bovenkerk, F. (2001). *Nederwiel: de nieuwe economie van de onderklasse*. In *Misdaadprofielen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Cels, S., De Jong, J., & Groenleer, M. (2017). *Gezocht: pioniers, Strategische samenwerking in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17/1, 1-25.
- Daalder, H. (1964). *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, oratie.
- EMCDDA (2017). *Drug trafficking penalties across the European Union: a survey of expert opinion*. Lissabon: EMCDDA.
- EMCDDA (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EMCDDA, & Europol (2021). *EU Drugs Markets Report 2021*, Luxembourg: publications Office of the European Union.
- Europol (2021). *European Union serious and organized crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe’s economy and organized crime*. The Hague.

- Fijnaut, C.J.C.F. (2014). *Criminologie en strafrechtsbedeling: Een historische en transatlantische inleiding*. Antwerpen: Intersentia/Boom.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2021). Een criminologisch vergezicht op de zware misdaad in Nederland. *Delikt en Delinkwent*, 2021/49.
- Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N., & Van de Bunt, H.G. (1995/1996). *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Den Haag.
- Fijnaut, C., & Roks, R. (2021). *De Recherche en de zware misdaad in Rotterdam 1966-1996*. Amsterdam: Boom.
- Kennedy, J. (1995). *Nieuw Babylon in aanbouw, Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam: Boom.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agenda, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Kruisbergen, E.W., Van de Bunt, H.G., & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. De Bussy.
- Meeus, J. (2019). *De Schiedamse cocaïnemaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.
- Muller, E.R., Kummeling, H., & Nehmelman, R. (2020). *Instituten van de staat*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Noordanus, P., Van der Torre, E., & Tops, P. (2020). *Een pact voor de rechtstaat, een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag.
- Noordanus, P., Van der Torre, E., Tops, P., Kester, J. (2021). *Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken*. Den Haag.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *Ondermijning ondermijnd, hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2021). *De achterkant van afpakken, reflectie op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken*. Den Haag.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2021). *De wijsheid van traag bestuur, provincie en ondermijning*. Den Haag.
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwten over de rechtshandhaving. Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving*. Den Haag: WODC.
- Paoli, L., & Decorte, T. (2014). *Organized crime, a contested concept*. In L. Paoli (Red.), *The Oxford handbook of organized crime*. Oxford University Press.
- Peters, L. (2018). *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Raad van State (2019). *Voorlichting over rol van gemeenten bij aanpak ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Snelders, S. (2021). *Drug smuggler nation, narcotics and the Netherlands, 1920-1995*. Manchester: University Press.
- Spapens, A., & Peters, M. (2015). The administrative approach in the Netherlands. In A. Spapens, M. Peters, & D. van Daele (Red.) (2015), *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime* (pp. 265-304). Den Haag: Eleven International Publishing.
- Spapens, A.C.M., & Van de Mheen, D. (2022). *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*. WODC.
- Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., & Roks, R.A. (2021). Ondermijnende criminaliteit laat zich niet onderscheppen noch aanhouden, over de aanpak van georganiseerde misdaad en het belang van kennis. *Boom Strafblad*, 2021 (1), 33-38.
- Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G., & Van de Bunt, H.G. (2019). *Drugsriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam.
- 't Hart, P. (2012). *Understanding Public Leadership*, London: Palgrave Macmillan.

- Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt, achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P. (2020). Damocles in de praktijk. In *Mee(r) doen met Damocles* (pp. 13-85). Den Haag.
- Tops, P. (2022). *Ondermijning en datawetenschap: waar gaat dat over?* Oratie JADS.
- Tops, P., & Van der Torre, E.J. (2015). *Wijknaarpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam.
- Tops, P., & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van druggerelateerde criminaliteit*. Gemeente Amsterdam.
- Tops, P., & Tromp, J. (2020). *Nederland Drugsland*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P.W., Van Valkenhoef, J.M., Van der Torre, E.J., & Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn*. Den Haag: Boom criminologie.
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012). *Interactive governance, advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- Trimbos-instituut en WODC (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht/Den Haag.
- UNODC, 2018, *Structural factors and organized crime*, www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-6/key-issues/structural-factors.html.
- Van der Grinten J., & Schilder, J. (2019). De burgemeester bewapend. *Preadviezen voor het jaarlijkse congres van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (pp. 243-294).
- Van der Torre, E.J. (1996). *Drugstoeristen en Kooplieden. Een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*. Alphen aan den Rijn: Gouda Quint.
- Van der Torre, E., & Duin, M. van (2014). *Indrukken op Zuid: Onder de Opperrolakte. Een verkenning*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Van der Torre, E.J., & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugsscene op Zuid (de Millinxbuurt): een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Van der Torre, E.J., & Van Valkenhoef, J.M. (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Van Koningsveld, T.J. (2015). *De offshore wereld ontmaskerd: Een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Van Valkenhoef, J., & Tops, P. (2021). Fear of drowning by numbers? Omzetberekeningen van synthetische-drugsproductie in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 63(2), 236-252.
- Van Wijk, A., & Van der Torre, E. (2020). *Ondermijning op en rond de luchthaven Schiphol*. Arnhem/Rotterdam.
- Van Wingerde, K., Van Santvoord, V., Moerland, R., Bisschop, L., & Nelen, H. (2022). Getting the ball rolling: de bottom-up organisatie van de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. *Justitiële verkenningen*, 2021/4, 69-84.
- Von Lampe, K. (2016). *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extralegal governance*. Thousand Oaks CA: SAGE Publications.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., De Jong, J., & Bolhaar, H. (2018). Evidence-based prevention of organized crime: Assessing a new collaborative approach. *Public Administration Review*, 78(2), 315-317.
- Wagenaar, T., Kerkhof, T., & Rutgers, M. (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland, van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.
- Wever, J. (2020). *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem*. Den Haag: Boom criminologie.
- Zouridis, S. (2021). *De resonante rechtstaat, Over de institutionele crisis van de rechtstaat en hoe er weer uit te komen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

STURING VAN DE ARBEIDSMARKT EN VAN ARBEIDSPARTICIPATIE. EEN (DEELS) BESTUURSKUNDIGE AGENDA VOOR DE TOEKOMST

Romke van der Veen

INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar het vraagstuk van arbeidsparticipatie en het daarmee verband houdende arbeidsmarktbeleid – als poging om de participatie (aan) te sturen. Ter introductie geef ik eerst een kort overzicht van de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt anno 2022 en van de karakteristieken van de Nederlandse arbeidsmarkt gedurende de laatste decennia. Daarmee wordt het maatschappelijk vraagstuk verhelderd. Daarna sta ik stil bij het arbeidsmarktbeleid, dat ik typeer als het hart van de verzorgingsstaat, anders geformuleerd: van de *governance* of besturing van de verzorgingsstaat. Vervolgens kijk ik terug om de beleidsontwikkeling te kunnen plaatsen in een bredere paradigmawisseling in die besturing. De vraag welke rol het bestuurskundig denken, en wetenschappelijk kennis meer in het algemeen, in deze omslag heeft gespeeld en kan leveren rond actuele vraagstukken, behandel ik aan het eind. Ik zal laten zien dat een brede aanpak van de arbeidsmarkt niet enkel economische maar vooral ook bestuurlijke, organisatorische en juridische perspectieven vraagt. Dat maakt de bestuurskunde *en* andere disciplines relevant.

DE BIJZONDERE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKT¹

Nederlands exceptionalisme

Wanneer we de kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt vergelijken met die van de andere Europese lidstaten, dan valt een aantal zaken op. Nederland kent een van de hoogste percentages arbeidsparticipatie in de EU en tegelijkertijd bijna het laagste aantal gewerkte uren per jaar per werkende. Dit heeft van doen met de

1. Deze paragraaf en de latere paragraaf waarin het Nederlandse exceptionalisme wordt verklaard zijn grotendeels gebaseerd op Van der Veen & Koster (2022) en Van der Veen (2019).

mate waarin er parttime wordt gewerkt. Daarin scoort Nederland het hoogste, niet alleen in de EU maar zelfs binnen de OESO. Opvallend is ook de mate waarin er sprake is van tijdelijk werk. Ook hierin scoort Nederland zeer hoog, het hoogste binnen de EU. Ook het percentage zelfstandigen is hoog, wederom een van de hoogste van de EU. Tijdelijk werkenden en zelfstandigen tezamen vormen bijna veertig procent van de Nederlandse werkenden.

Deze kenmerken van de Nederlandse arbeidsmarkt geven de Europese Commissie aanleiding te spreken over 'dualisering' op de Nederlandse arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid (Europese Commissie 2022). Werkenden met een flexibel contract en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) hebben over het algemeen een kwetsbaarder arbeidsmarktpositie en ontvangen ook minder bescherming via het stelsel van sociale zekerheid dan werknemers met een vast(er) arbeidscontract. Tijdens de coronapandemie werd dat duidelijk zichtbaar. Het sociale risico van inkomensderving speelde vooral bij deze categorieën werkenden. Overheidsmaatregelen ter compensatie van de gevolgen van de lockdowns richtten zich daarom vooral op hen. Anders dan in onze buurlanden België en Duitsland kon dat niet via het instrument van deeltijd-WW (de meest kwetsbare groepen hadden geen recht op – een adequate – WW-uitkering), maar moesten aparte maatregelen getroffen worden (NOW en TVL voor ondernemers en TOZO voor zelfstandigen, naast aparte regelingen voor de culturele en creatieve sector) (Cantillon, Seeleib-Kaiser & Van der Veen, 2021).

Over de tijd zien we een sterke stijging van de arbeidsparticipatie. Vooral bij vrouwen, maar ook bij ouderen. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw is mede mogelijk gemaakt door de beleidsmatige bevordering van deeltijdwerken (Visser, 1999). De stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen die we de laatste vijftien jaar waarnemen is een direct gevolg van de afbouw van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding en de stijging van de pensioengerechtigde leeftijd. Uiteraard weerspiegelt de stijging van de arbeidsparticipatie zich in een al jaren zeer laag werkloosheidspercentage.

De sterke stijging van de arbeidsparticipatie is gekoppeld aan de gelijklopende groei van de mogelijkheden tot tijdelijk werk (waaronder uitzendwerk, maar ook nulurencontracten, afroepcontracten, en dergelijke) en de facilitering van zzp'ers door aantrekkelijke fiscale maatregelen (onder andere vrijstellingen en aftrekposten in de belastingheffing en premiebetaling). Zoals gezegd heeft dit geresulteerd in een arbeidsmarkt waarin anno 2022 ongeveer zestig procent van de werkenden een (min of meer) vast contract heeft met een werkgever en veertig procent als zzp'er of met een tijdelijk contract werkt. In het laatste geval heeft men geen of weinig werknemersrechten. In hoeverre er bij de sterke groei van de aantallen zzp'ers sprake is van 'echte' of schijnzelfstandigheid (bijvoorbeeld in de bouw,

maar ook in het platformwerk (Uber) of bij de pakketbezorging (PostNL) is omstre-
den.

De afgelopen decennia zien we, na een aanvankelijke stijging van de uitgaven voor het activerend arbeidsmarktbeleid, vanaf het eind van de jaren negentig van de twintigste eeuw een daling. Een daling is vanaf 2010 ook waarneembaar in de aantallen werknemers in de sector ‘beschut werk’, een sector die mensen die op de reguliere arbeidsmarkt slecht inzetbaar zijn onder aangepaste omstandigheden werk biedt. Ten slotte is de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking licht gedaald, vooral van mensen met een Wajong-uitkering, dat zijn mensen met een arbeidshandicap en zonder arbeidsverleden (SCP, 2019). Wat de participatie van mensen met een arbeidsbeperking betreft, blijft Nederland achter bij het Europese gemiddelde (SCP, 2016).

STURING VAN DE ARBEIDSMARKT: HET HART VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Arbeidsmarktbeleid: breed en smal

Artikel 1 uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft de volgende omschrijving van arbeidsmarktbeleid:

‘De overheid draagt bij aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden door kaders te stellen en waar van toepassing toe te zien op de naleving daarvan. De overheid bevordert en stimuleert een inclusieve arbeidsmarkt en gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.’ (Van Vuuren et al., 2020, 15)

Centraal staat de idee van evenwichtige arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen. Het arbeidsmarktbeleid vertrekt daarmee vanuit een belangentegenstelling tussen werknemers en werkgevers en geeft de overheid de taak om voor evenwicht te zorgen. In de begroting van SZW wordt dat verder ingevuld. Zoals Van Vuuren et al. (2020, p. 15) dat samenvatten: ‘De overheid...

- biedt bescherming aan werknemers;
- waarborgt de belangen van werknemers, in evenwicht met de belangen van de onderneming;
- voorziet in een minimumniveau van arbeidsrechtelijke bescherming (onder andere ten aanzien van arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden) met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers;
- draagt zorg voor een op de arbeidsmarkt toegesneden arbeidsmigratiebeleid;
- hecht er belang aan dat werknemers en zelfstandigen hun werk onder goede condities kunnen verrichten.’

In de laatste beleidsdoorlichting van artikel 1 zijn deze algemeen geformuleerde doelstellingen door het ministerie uitgewerkt in negen meer specifieke doelen. Opnieuw via Van Vuuren et al. (2020, p. 20):

- Evenwichtige arbeidsverhoudingen en -voorwaarden manifesteren zich in: decentrale overeenstemming, arbeidsrust, evenwichtige loonvorming, bescherming tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid, ontslag, onderbetaling en kennisveroudering, en ten slotte ongelijkheidscompensatie (versterking van de positie van de werknemer).
- Gezonde en veilige arbeidsomstandigheden omvatten: gezondheid op het werk, veiligheid op het werk (omschreven als gezond en veilig de pensioenleeftijd halen) en de naleving ervan.
- Inclusiviteit: de overheid zorgt ervoor dat mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie duurzaam kunnen meedoen.

Deze ruime omschrijving en verder uitgewerkte doelstellingen laten zien dat het arbeidsmarktbeleid in beginsel bijzonder *breed* is en vooral toeziet op het bevorderen van evenwichtige arbeidsbescherming, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Hierin hebben vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een eigen verantwoordelijkheid, maar bewaakt de overheid de mogelijkheden en nadrukkelijk ook de resultaten van sociaal overleg, gericht op het behalen van de doelen van het brede arbeidsmarktbeleid.

Ook de studies *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* van het Centraal Planbureau (CPB, 2015; 2016; 2020) geven een goed inzicht in wat wordt verstaan onder arbeidsmarktbeleid: arbeidsmarktbeleid heeft tot doel 'het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren en marktfalen en maatschappelijk ongewenste uitkomsten te adresseren'. Het gaat hierbij om 'een keuze tussen economische efficiëntie en herverdeling'. 'In veel gevallen werken beide tegen elkaar in' en hebben maatregelen veelal een symmetrisch effect (efficiencywinst wordt weerspiegeld in herverdelingsverlies en vice-versa), aldus het CPB (2015, p. 9).

De definitie van het CPB van arbeidsmarktbeleid is breed, maar *smaller* dan die van SZW. Het CPB laat met name de veiligheids- en gezondheidsaspecten, die het ministerie ook onder het arbeidsmarktbeleid rangschikt, achterwege. Het CPB onderzoekt de volgende beleidsdomeinen in de *Kansrijk*-studies: fiscaal beleid, sociale zekerheid, ontslagbescherming, loonvormingsbeleid, uittreedleeftijd en AOW-uitkeringen en actief arbeidsmarktbeleid. Het integratiebeleid op de arbeidsmarkt komt aan de orde in de studie *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*, een gezamenlijke studie van het CPB en het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB/SCP, 2020).

In de *Kansrijk*-studies worden de problemen die spelen op het brede arbeidsmarkt-beleidsterrein in kaart gebracht en mogelijke interventies onderzocht op hun budgettaire effecten, op werkgelegenheids- en productiviteitseffecten en op inkomensongelijkheidseffecten. In de diverse CPB-studies worden 169 interventies onder de loep genomen. In de studie naar het integratiebeleid worden 60 maatregelen onderzocht.

Opmerkelijk is dat de onderzochte maatregelen vooral aanpassingen van financiële instrumenten en rechten en plichten van werkgevers en werknemers betreffen. Maatregelen meer direct gericht op de bestuurlijke verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en op de uitvoering van het brede arbeidsmarktbeleid komen aan bod, maar in veel mindere mate. Er wordt respectievelijk aandacht besteed aan het bestuurlijk instrument van het algemeen verbindend verklaren en aan de uitvoering door middel van activerend klantmanagement, klantbegeleiding en werkgeversdienstverlening.

Tot nu toe zijn de brede definities van het arbeidsmarktbeleid van het ministerie van SZW en het CPB besproken. Dat suggereert dat er ook een smallere definitie denkbaar is. Een *smalle* definitie zou zich minder op herverdelingseffecten richten en zich nadrukkelijker oriënteren op de efficiëntie van de arbeidsmarkt in het bijeenbrengen van vraag en aanbod van arbeid. In bredere definities komt dat aan de orde in de werkgelegenheidseffecten van maatregelen en in de aandacht voor kwetsbare groepen, maar een smalle definitie gericht op de efficiëntie van de arbeidsmarkt draait dan veeleer om zaken als (om- en bijscholing, leven lang leren, arbeidsmarkt-transities en -tekorten en voor arbeidsmarktdienstverlening (in lijn met de definitie van *Public Employment Services* van de OESO).

In het Nederlandse arbeidsmarktbeleid hebben, wat de OESO *Public Employment Services* noemt, geleidelijk aan belang ingeboet. De publieke organisatie hiervoor – het Arbeidsbureau – is in de jaren negentig opgeheven en na enige omzwervingen uiteindelijk deels geprivatiseerd en deels terechtgekomen bij de publieke uitvoerder van de sociale verzekeringen, het UWV, waar het lange tijd een ondergeschoven kindje was. De financiering van dergelijke *employment services* voor kwetsbare groepen is via het activerend arbeidsmarktbeleid geleidelijk verminderd. De beleidsinzet voor om-, her- en bijscholing is recent gegroeid, maar het gebruik ervan teleurstellend. Dat wordt mede geweten aan het zeer flexibele karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat belemmert werkgevers en werknemers in scholing te investeren. De nogal marginale positie van *employment services* in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid weerspiegelt zich in de geringe aandacht ervoor in de *Kansrijk*-studies.

De arbeidsmarkt als sociaal vraagstuk

Zowel in de hierboven gememoreerde brede als in de smalle definitie van arbeidsmarktbeleid gaat het om een maatschappelijk vraagstuk. Ik hanteer daarbij de definitie van Rubington en Weinberg van een 'sociaal probleem': *'an alleged situation that is incompatible with the values of a significant number of people who agree that action is needed to alter the situation'* (Rubington & Weinberg, 1995, p. 4).

Het arbeidsmarktbeleid ziet toe op het doel van de gewenste participatie van velen op de arbeidsmarkt (en voorkomt daarmee werkloosheid) op een zodanige wijze dat die participatie bijdraagt aan individueel en collectief welbevinden (en voorkomt daarmee armoede). In de *smallere* definitie van het arbeidsmarktbeleid draagt het bij aan het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door het bieden van *employment services* (informatie, bemiddeling en begeleiding, scholing) met daarbinnen bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.

In de *bredere* definitie van arbeidsmarktbeleid gaat het om veel meer dan de efficiëntie van de arbeidsmarkt: namelijk om een institutionele omgeving die zorg draagt voor een optimale werking van de arbeidsmarkt. Onder 'optimaal' wordt dan verstaan een arbeidsmarkt die zorg draagt voor maximale participatie en voor goede arbeidsbescherming, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden (verder ingevuld met de negen doelstellingen die eerder de revue zijn gepasseerd). Dit beleid krijgt vorm binnen de context van de Nederlandse verzorgingsstaat. Dat wil zeggen dat de sociale partners een belangrijke rol hebben in het arbeidsmarktbeleid en dat de overheid de randvoorwaarden en de uitkomsten van de interactie tussen werkgevers en werknemers zowel individueel als collectief bewaakt. Zo geformuleerd vormt het brede arbeidsmarktbeleid het hart van de verzorgingsstaat.

Wanneer het brede arbeidsmarktbeleid het hart van de verzorgingsstaat betreft, dan reikt het ook verder dan de beleidsterreinen en de maatregelen die hierboven met name in de studies van het CPB en het SCP de revue zijn gepasseerd. Het raakt niet alleen aan de instrumentalisering van het beleid op de verschillende terreinen, maar ook aan de doelstellingen van het beleid en de wijze waarop deze terreinen zijn georganiseerd, hoe ze worden bestuurd en hoe het beleid wordt uitgevoerd. Wat deze zaken betreft hebben zich de afgelopen decennia belangrijke veranderingen voorgedaan in de Nederlandse verzorgingsstaat. Ik zal deze veranderingen kort beschrijven omdat ze in hoge mate richting hebben gegeven aan de invulling en ontwikkeling van het brede arbeidsmarktbeleid. De ontwikkelingen in het denken over de doelen en de inrichting van bestuur en beleid in de Nederlandse verzorgingsstaat en de doorwerking daarvan op de arbeidsmarkt vormen vervolgens het decor waartegen ik de bijdrage van de bestuurskunde en meer algemeen

wetenschappelijke kennis zal bespreken. Want een sterke *governance* van de arbeidsmarkt via breed beleid, vraagt om meer dan economische kennis – en tevens om meer dan bestuurskundige kennis.

VAN BESCHERMING NAAR ACTIVERING

Paradigmawisseling in het brede arbeidsmarktbeleid²

De zeer algemene omschrijving ‘van bescherming naar activering’ geeft kernachtig de beleidsomslag in het meer recente denken over het brede arbeidsmarktbeleid, anders gezegd over de inrichting van de verzorgingsstaat, weer. Een stelsel van sociaal beleid dat was opgezet om burgers, en dan vooral werknemers, te beschermen tegen de sociale risico’s van de arbeid (ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en armoede, ouderdom en onvoldoende scholing) is *omgebouwd* naar een stelsel dat primair arbeidsparticipatie moet bevorderen en een beroep op het stelsel van sociale bescherming zo veel mogelijk moet voorkomen. Van *decommodification* (Esping-Andersen, 1990) naar *recommodification* (Offe, 1984) als inzet van het arbeidsmarktbeleid. Hierachter gaat een in retrospectief wat moeilijk voorstelbare omslag in het denken over de waarde van arbeid en het maatschappelijk belang van arbeidsparticipatie schuil. Deze omslag wordt zichtbaar in de advisering door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de rapporten ‘*Maken wij er werk van?*’ (1977), ‘*Vernieuwingen in het Arbeidsbestel*’ (1981) ‘*Waarborgen voor Zekerheid*’ (1985), ‘*Activerend Arbeidsmarktbeleid*’ (1987) en een ‘*Een werkend perspectief*’ (1990).

Deze algemene ontwikkeling is onder diverse noemers gebracht, zoals terugtred (*‘retrenchment’*, Pierson, 1994) of sociale investering (ook wel: *‘enablement’*, Gilbert, 2002). Zowel Pierson als Gilbert beschrijft deze ontwikkeling in termen van de vermindering van publieke verantwoordelijkheid voor het welzijn van burgers. Zoals ook de ondertitel van Gilberts boek *The Transformation of the Welfare State* (2002) luidt: *The Silent Surrender of Public Responsibility*. Ik denk echter dat het beter is deze algemene ontwikkeling uiteen te leggen in een aantal onderliggende beleidsveranderingen die zich niet altijd even makkelijk laten vangen onder de noemer van een verminderde publieke verantwoordelijkheid, en waarvoor ook de eerder aangehaalde ontwikkeling van *recommodification* een te ééndimensionale omschrijving is. Visser & Hemerijck (1997) vertrekken vanuit hetzelfde uitgangspunt en onderscheiden drie ontwikkelingen: 1) loonbeheersing, 2) de herziening van de sociale zekerheid en 3) de invoering van activerend arbeidsmarktbeleid. Zij laten vooral zien hoe in een corporatistische verzorgingsstaat verandering mogelijk is. Ik richt me hier meer op de institutionele context van het brede arbeidsmarktbeleid. Op

2. Voor deze schets is onder andere gebruik gemaakt van Van der Veen (2005, 2009).

verschillende terreinen en op verschillende wijzen kunnen we een verandering waarnemen in de aard en omvang van de publieke verantwoordelijkheid en van de wijze waarop verantwoordelijkheden met andere actoren worden gedeeld. Dat versterkt het belang van meer dan alleen economische wetenschappelijke kennis.

Activering en versobering

Zoals eerder opgemerkt nam de ombouw van het denken over het brede arbeidsmarktbeleid een aanvang met een herwaardering van arbeid en het maatschappelijke belang van arbeidsparticipatie. Dit kwam ook tot uiting in het befaamde 'Akkoord van Wassenaar' (1982) waarin loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting werd afgesproken om zo de hoge werkloosheid te bestrijden. De eerste pogingen tot een meer activerend arbeidsmarktbeleid – waar naast arbeidstijdverkorting ook bevordering van deeltijdwerk (Visser, 1999) een belangrijk onderdeel van uitmaakte – ging gepaard met een eerste versobering in het stelsel van sociale zekerheid met de zogenoemde 'stelselherziening' in de jaren tachtig van de twintigste eeuw (Teulings, Van der Veen & Trommel, 1997). Deze herziening betrof vooral aanpassingen in duur en hoogte van uitkeringen en kan in retrospectief als het startschot worden beschouwd van een langdurig en veel ingrijpender proces van herzieningen in het stelsel van sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid.

De nadruk op arbeidsparticipatie leidde niet alleen tot de bevordering van deeltijdwerk (een wettelijk recht in Nederland) maar ook tot het stimuleren van uitzendarbeid en flexibele arbeidsrelaties via contracten van een beperkte duur en met een beperkte omvang. De hiermee gepaard gaande afname van het recht op sociale zekerheid werd deels gecompenseerd door de ruimte voor flexibele arbeid aan grenzen te binden (Wet Flexibiliteit en Zekerheid, 1999; Wet Werk en Zekerheid, 2015; Wet Arbeidsmarkt in Balans, 2020). Ook zelfstandig ondernemerschap werd bevorderd met stimulerende fiscale maatregelen.

Privatisering en incentivering

Na de Parlementaire Enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen, die in 1993 plaatsvond en waar het exceptioneel hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in Nederland de aanleiding toe vormde, vond een eerste belangrijke herschikking plaats van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de bij het sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid betrokken actoren. Het risico van ziekte werd teruggelegd bij werkgevers die een uitgebreide loondoorbetalingsverplichting kregen opgelegd (de wet WULBZ, 1996) en ook het risico van arbeidsongeschiktheid komt meer bij de werkgever terecht (via premiedifferentiatie – in de wet PEMBA, 1998 – en de uitbreiding van de loondoorbetalingsverplichting naar 2 jaar). Het idee is dat werkgevers zo een *incentive* krijgen om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Privatisering kwam niet alleen tot uiting in

het terugleggen van het risico bij de werkgever, maar ook in de mogelijkheid om risico's te herverzekeren op de private verzekeringsmarkt en private arbodiensten in te schakelen bij preventieve activiteiten en re-integratie.

Ontvlechting en verstatelijking

Min of meer gelijktijdig met processen van privatisering en incentivering vond een herschikking in de organisatie en het bestuur van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening plaats in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) uit 1997 en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) uit 2001.

In de uitvoering van en het toezicht op de sociale verzekeringen wordt de invloed van de sociale partners teruggedrongen. Sectorale bedrijfsverenigingen en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) worden eerst geprivatiseerd en later verstatelijkt tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het gebrek aan (politieke) bereidheid om de beoordeling van arbeidsongeschiktheid uit handen te geven aan private uitvoeringsorganisaties was mede debet aan het falen van de aanvankelijke privatiseringsoperatie en de uiteindelijke verstatelijking van de uitvoering bij het UWV. Het toezicht op de sociale verzekeringen was ook in handen van de sociale partners (in de Sociale Verzekeringsraad, SVR) en ook deze komt uiteindelijk bij de overheid terecht bij de Inspectie Werk en Inkomen IWI, nu ISZW). De arbeidsvoorziening werd, na een kort experiment waarin een tripartiet samengestelde Raad voor Werk en Inkomen (opgeheven in 2012) en publieke Centra voor Werk en Inkomen een deel van de voorzieningen verzorgden, ondergebracht bij het UWV.

Het idee achter het terugdringen van de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties in de uitvoering (via het GAK en bedrijfsverenigingen), het bestuur (bedrijfsverenigingen) en het toezicht (SVR) op de sociale zekerheid was dat beleid en uitvoering van de sociale zekerheid 'ontvlochten' moesten worden. Het feit dat de sociale partners tegelijkertijd het stelsel bestuurden en uitvoerden werd als een belangrijke oorzaak gezien van het hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze vervlechting maakte het mogelijk de arbeidsmarktgevolgen van de economische transitie naar een 'postindustriële diensteneconomie' af te wentelen op het stelsel van sociale zekerheid. Privatisering en verstatelijking waren het antwoord op deze ongewenste vervlechting.

Selectiviteit en decentralisatie

De versobering van het stelsel van sociale zekerheid was een eerste stap naar een selectievere uitvoering van de regelingen van sociale zekerheid. Alleen zij die ondersteuning 'echt nodig hadden' zouden er een beroep op mogen doen. Dit streven naar selectiviteit leidde tot een aanscherping van regelgeving en tot een strakere aansturing van de uitvoering. Ook een tamelijk hardvochtige fraudewetge-

ving (2012: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) kan er mee in verband gebracht worden. Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de decentralisatie van de uitvoerings- en financiële verantwoordelijkheid voor sociale voorzieningen (de Bijstandswet en later de Participatiewet) naar gemeenten. Zij werden in staat geacht aanvragers kritisch te kunnen beoordelen en werden hierin gestimuleerd door brede budgetten ter beschikking te stellen.

Het Nederlandse exceptionalisme verklaard

De eerder beschreven bijzondere – zelfs uitzonderlijke – karakteristieken van de Nederlandse arbeidsmarkt en van de *governance* ervan is dus in eigen keuken bereid. Het hoge percentage flexwerkers en zzp'ers is een direct gevolg van beleidsinspanningen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het is verder gestimuleerd door de privatisering van het ziekterisico naar werkgevers (WULBZ) en de aanscherping van de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (de Wet verbetering poortwachter, WVP). Niet zozeer de kosten van deze privatisering en aanscherping als wel de hoge administratieve lasten ervan maakten werkgevers huiverig voor het aangaan van vaste contracten. De bijzondere combinatie van een hoge arbeidsparticipatie en een laag aantal gewerkte uren is het product van de bevordering van de mogelijkheden om in deeltijd te werken. De dualisering op de arbeidsmarkt tussen werkenden en werknemers ten slotte is een gevolg van de beperkte toegang tot sociale zekerheid van een deel van de flexwerkers en vooral de zzp'ers en van het feit dat veel zzp'ers geen gebruik maken van de mogelijkheid om private verzekeringen af te sluiten (De Beer & Verhulst, 2017).

In een recente evaluatie van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid wordt de dualisering op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid mede verklaard uit de nadruk in het brede arbeidsmarktbeleid op werknemers – zie de eerdere omschrijving van het arbeidsmarktbeleid aan de hand van artikel 1 van de begroting van SZW – en de geringe aandacht in het beleid voor de veertig procent werkenden die niet de status van werknemer heeft (Van Vuuren et al., 2020).

De herziening van het Nederlandse (brede) arbeidsmarktbeleid heeft ingrijpende gevolgen gehad. In de eerste plaats heeft het een belangrijke herschikking in het evenwicht tussen werk en zekerheid bewerkstelligd, in de richting van meer nadruk op werk ten koste van zekerheid. In de tweede plaats heeft het tot een herschikking in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken actoren geleid: een grotere verantwoordelijkheid voor de centrale overheid, gemeenten en publieke uitvoeringsorganen; een geringere verantwoordelijkheid voor uitvoering en toezicht voor werkgevers- en werknemersorganisaties; en een groter eigen risico voor individuele werkgevers en werknemers.

DE SLINGER VAN HET BELEID: HET TOENEMEND BELANG VAN (BESTUURSKUNDIGE) KENNIS

Dilemma's van het brede arbeidsmarktbeleid

Fishkin (1983) stelt dat er in het vraagstuk van de gelijke kansen in het onderwijs sprake is van een 'trilemma'. Er moet gekozen worden tussen drie centrale waarden die alle even waardevol zijn: het beginsel van *gelijke kansen*, het beginsel van *verdienste*, en het beginsel van *autonomie van het gezin*. De drie waarden kunnen niet gelijktijdig verwezenlijkt worden. Wanneer gelijke kansen centraal staan in het onderwijsbeleid is het onvermijdelijk in te boeten op de rol van verdienste en de autonomie van het gezin. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor in het brede arbeidsmarktbeleid. Hierin manifesteren zich meerdere dilemma's waarin gekozen moet worden en waarin een zekere uitruil plaatsvindt tussen centrale waarden die alle belangrijk zijn, maar niet gelijktijdig verwezenlijkt kunnen worden. Het gaat om de dilemma's van *doelmatigheid* versus *rechtvaardigheid*, van *rechtsgelijkheid* versus *responsiviteit*, en van *keuzevrijheid* versus *solidariteit* (Teulings, Van der Veen & Trommel, 1997, pp. 199-217). Kort samengevat kan de ontwikkeling in het brede arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia getypeerd worden als een verhoging van de inzet op één zijde van deze drie dilemma's, en wel op doelmatigheid, rechtsgelijkheid en keuzevrijheid.

De keuzes die in deze dilemma's worden gemaakt zijn van invloed op het draagvlak voor herverdelend arbeidsmarktbeleid – en dat is het brede arbeidsmarktbeleid – en dus voor de verzorgingsstaat. Aan beide kanten van de dilemma's doen zich legitimiteitsproblemen voor. Een stelsel van sociale zekerheid gebouwd op de waarden van rechtvaardigheid, responsiviteit en solidariteit, dat is een universeel en herverdelend stelsel, loopt het risico om via problemen van *moral hazard* (mede ten grondslag liggend aan het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsvraagstuk van de jaren tachtig en negentig) en bureaucratisch georganiseerde solidariteit aan legitimiteit in te boeten. Een keuze voor doelmatigheid, rechtsgelijkheid en keuzevrijheid, dat resulteert in een selectiever en minder omvattend stelsel van sociale zekerheid, zal wellicht doelmatig zijn, maar minder bijdragen aan collectieve solidariteit en sociale zekerheid voor de maatschappelijk kwetsbaarste groepen.

De 'oplossing' voor het trilemma van Fishkin is gelegen in het accepteren van de keuzeproblemen en dus in begrensde verwachtingen ten opzichte van de haalbaarheid van de waarden die in de drie dilemma's een rol spelen (Aarts, De Jong, Van der Veen & Wagenaar 1995, pp. 275-277). In de omgang met de dilemma's van het brede arbeidsmarktbeleid moet daarom een beredeneerd *evenwicht* gevonden worden tussen de verschillende waarden, een evenwicht dat mede afhankelijk is van veranderende maatschappelijke en economische omstandigheden.

De socioloog van Doorn (Van Doorn, 1989; Van der Veen, 2010) heeft ooit gewezen op de 'slinger van het beleid'. Op een beweging volgt vaak een tegenbeweging. Het is de spanning tussen de rationaliteit en de normativiteit van beleid die achter deze slingerbeweging schuilgaat. In de omgang met de dilemma's van het brede arbeidsmarktbeleid is een dergelijke slingerbeweging te herkennen. Een lange periode in de evolutie van beleid in de richting van meer doelmatigheid, rechtsgelijkheid en keuzevrijheid – overigens onder handhaving van een redelijk omvattend stelsel – lijkt nu om te slaan in hernieuwde aandacht voor rechtvaardigheid, responsiviteit en solidariteit. Legitimiteitsproblemen die samenhangen met de eerder gemaakte keuzes en die resulteren in afnemende solidariteit – de dualisering van de Nederlandse arbeidsmarkt – en een dalend vertrouwen in het publieke beleid op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid voeden deze beleidsomslag.

Bestuurskundige en andere kennis

Ik zal achtereenvolgens aandacht schenken aan de bijdrage die de bestuurskunde en de andere sociale wetenschappen hebben geleverd aan de ontwikkelingen zoals die hiervoor zijn beschreven, om vervolgens stil te staan bij de uitdagingen voor de toekomst en de mogelijke bijdrage hieraan van de bestuurskunde en wederom ook van de andere sociale wetenschappen.

Voorop staat dat de arbeidsmarkt en de brede *governance* daarvan een interdisciplinair vraagstuk vertegenwoordigt voor de sociale wetenschappen (waar ik de economie en de empirische rechtswetenschap ook toe reken). Het beleid stelt vragen over de doorwerking van *incentives* in arbeidsorganisaties en bij individuele werkgevers en werknemers, over het functioneren van organisaties en bestuurlijke instituties, over het optreden van uitvoerders en professionals, over de omgang met regelgeving en discretionaire ruimte, over de beleving van burgers van overheids-optreden en de doorwerking daarvan in de legitimiteit van en het vertrouwen in het brede arbeidsmarktbeleid. In de beantwoording van deze – niet-limitatieve – opsomming van beleidswetenschappelijke vragen, is de zichtbaarheid van de bestuurskunde gering, zeker waar het gaat om de directe bestudering van het brede arbeidsmarktbeleid. Daarmee is niet gezegd dat de bijdrage niet groter zou kunnen zijn. Ik zal daar vooral in de agenda van beleidswetenschappelijke vragen voor de toekomst (zie verderop) bij stilstaan.

Ongewenste effecten

Zoals eerder opgemerkt 'begint' de paradigmawisseling met een verandering in het denken over arbeid en het belang van arbeidsparticipatie. De advisering door de WRR illustreert dit (Den Hoed & Keizer, 2007, pp. 198-199; Buevink & Den Hoed, 2007). In de jaren tachtig adviseerde de WRR in meerdere rapporten arbeidsparticipatie en activering centraal te stellen in het arbeidsmarktbeleid en de

sociale zekerheid. In deze rapporten is een belangrijke rol weggelegd voor het sociologisch en economisch perspectief. Arbeid vervult niet alleen een belangrijke zingevende functie, een hoge arbeidsparticipatie is ook de basis waarop een houdbaar en doelmatig stelsel van sociale zekerheid dient te worden gefundeerd. Hiervoor is activerend arbeidsmarktbeleid nodig, maar ook een inrichting van het stelsel van sociale zekerheid die arbeidsparticipatie bevordert.

Herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid was dus nodig. Onder druk van het zeer hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in Nederland en in de slipstream van de Parlementaire Enquête naar de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen in 1992/1993, kreeg het streven naar ontvlechting en privatisering een centrale rol in het denken over de institutionele herinrichting van de verzorgingsstaat. Het rapport *Belang en Beleid* (1994) van de WRR, dat handelt over de uitvoering van de werknemersverzekeringen, sluit hierbij aan (Buevink & Den Hoed, 2007, p. 11). Dit rapport baseert zich op de theoretische invalshoek van de opdrachtgever-opdrachtnemer-benadering uit de economische organisatietheorie (WRR 1994, pp. 85-89). Deze benadering oriënteert zich op de (informatie)verhoudingen in transacties en op de gevolgen van informatie-asymmetrie. Eenduidige opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties als bouwstenen voor een stelsel van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dragen bij aan een doelmatig stelsel en aan beheersing van de ongewenste effecten die een meer corporatistische organisatie met zich mee kunnen brengen. In de jaren negentig en later maakt deze benadering ook furore in de bestuurskunde en, breder, in de organisatiwetenschappen. Langs een heel andere invalsweg en al eerder speelde het thema van de ongewenste effecten van de vervlochten (lees corporatistische) bestuursstructuur ook in de sociologie. Het was Van Doorn die reeds in 1978 de ongewenste gevolgen van een te grote rol voor het maatschappelijk middenveld in de uitvoering van het verzorgingsstaatbeleid treffend typeerde met: 'baas in eigen huis, maar het huis op kosten van de gemeenschap' (Van Doorn, 1978).

Scenario's

De verschillende elementen van de paradigmawisseling komen samen in het WRR-rapport *Van verdelen naar verdienen* dat in 1997 verscheen. In deze studie presenteert de WRR verschillende scenario's voor een toekomst waarin individualisering, toenemende concurrentie en pluriformiteit de toon zetten. De scenario's vertrekken vanuit het polis-denken (sociale verzekeringen; waarin het prijsmechanisme een belangrijke rol speelt), vanuit activerend arbeidsmarktbeleid (dat om institutionele coördinatie vraagt) en vanuit een toeslagensystematiek (dat als een combinatie van een marktconform polis-model en een institutioneel coördinatiemodel wordt gepresenteerd). De 'randvoorwaarde die de Raad zichzelf in dit rapport oplegt is dat de waarborgfunctie van de sociale zekerheid een groeiende arbeidsparticipatie niet in de weg mag staan' (WRR, 1997, p. 69). Later gaat de toeslagensystematiek

een belangrijke rol spelen in de verhoging van de selectiviteit van de regelingen van sociale zekerheid.

Uitvoering

Ook in het denken over uitvoeringsorganisaties en uitvoerders voltrokken zich belangrijke veranderingen. De Parlementaire Enquête van 1992-1993 maakte het ongewenst gebruik dat zou zijn gemaakt van de ruimte die de arbeidsongeschiktheidswetgeving aan bestuurders en uitvoerders bood zichtbaar. Zij bouwde voort op (rechts)sociologische studies die eerder al de aanwezigheid en het gebruik van discretionaire ruimte in de uitvoering van de sociale zekerheid hadden laten zien (onder andere Knegt 1986; Engbersen 1990; Van der Veen 1990). Waar deze studies de onvermijdelijkheid en het bedoelde én onbedoelde gebruik van discretionaire ruimte benadrukten, werd een benadering gericht op beheersing van discretionaire ruimte en inperking van professionele vrijheid in de beleidspraktijk dominant. Dit mede onder invloed van de opkomst van het zogenoemde *New Public Management* (Hennephof & Van der Torre, 2022). Dit staat voor een benadering waarin een bedrijfsmatige aansturing gericht op de door uitvoeringsorganisaties en uitvoerders te leveren resultaten centraal staat. In de bestuurskunde is het *New Public Management* nadrukkelijk aanwezig, maar wordt het ook kritisch benaderd op basis van normatieve en rechtstatelijke overwegingen (Koppenjan, 2022; Noordegraaf, 2022).

Decentralisatie van de uitvoering, ten slotte, past in de beweging naar ontvlechting en privatisering en sluit aan bij de eerdergenoemde economische organisatietheorie. Complexe regelgeving dient decentraal uitgevoerd te worden omdat de informatie die voor beslissingen benodigd is daar voorhanden is.

Kennis en advies

Dit korte overzicht van de bronnen waaruit de paradigmawisseling in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid (onder andere) put, maakt niet alleen duidelijk dat het om een vraagstuk gaat waarvoor op diverse wetenschappelijke disciplines wordt teruggevallen, maar ook dat *adviesorganen* een belangrijke rol kunnen spelen bij het slaan van een brug tussen wetenschap en politiek. De adviezen van de WRR illustreren deze brugfunctie. De Sociaal Economische Raad (SER), die ook een brugfunctie vervult, is in dit proces minder richtinggevend geweest.

Decentralisatie en werk boven inkomen zijn weliswaar de pijlers van het Akkoord van Wassenaar uit 1982, waarop de paradigmawisseling verder bouwt, maar de Parlementaire Enquête naar de uitvoeringsorganen voor de sociale verzekeringen in 1992-1993 zette de overleconomie lange tijd op achterstand. De corporatistische bestuursstructuur en uitvoeringsorganisatie was een van de instituties waarin

verandering nodig werd geacht. Eén van de meer richtinggevende adviezen in deze tijd was een advies uit 1998-1999 over de wet SUWI waarin onder andere de claimbeoordeling aan de orde kwam. Het probleem in een publiek-private omgeving was de knip die in de gevalsbehandeling zou ontstaan bij een publieke claimbeoordeling en een private uitvoering. Uiteindelijk resulteerde deze discussie later in een gedeeltelijke verstatelijking van de uitvoering van de sociale verzekeringen en het arbeidsmarktbeleid bij het UWV. (SER, 1998; SER, 1999) De soms verdeelde adviezen van de SER droegen wel bij aan de geleidelijke acceptatie van de omslag in het beleid.

EEN (DEELS) BESTUURSKUNDIGE AGENDA

De slinger van het beleid lijkt inmiddels terug te bewegen. De keuzes die eerder zijn gemaakt stuiten op grenzen. Grenzen die voortkomen uit het beleid zelf, maar ook uit een veranderende maatschappelijke en economische context. Op vele beleidsterreinen is de roep om het terugdringen van de 'marktwerking', om een meer 'integrale' aanpak en om meer 'samenwerking' tussen de betrokken actoren te horen. Deze roep is vooral luid in de beleidssectoren die gedecentraliseerd en geprivatiseerd zijn, zoals de gemeentelijke voorzieningen (WMO, Jeugdzorg, Participatiewet) en de gezondheidszorg (ZVW en WLZ). De roep om minder marktwerking, een integrale aanpak en meer samenwerking staat op gespannen voet met een stelsel dat is getoonzet in termen van privatisering, ontvlechting en decentralisatie.

Ook in het brede arbeidsmarktbeleid is deze roep hoorbaar. Daar vertaalt het zich in een vraag naar vermindering van de lasten van werkgevers (door een aanpassing van WULBZ en WVP), geïntegreerde arbeidsmarktdienstverlening (sectoraal en regionaal), een grotere inzet van arbeidsmarktdienstverlening en een vermindering van de dualisering van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Waar in de zorg de stijgende vraag een belangrijke veroorzaker is van de roep om fundamentele verandering van het beleid, liggen in het brede arbeidsmarktbeleid (onder andere) de gevolgen van dualisering voor werkenden, de te verwachten veranderingen ten gevolge van de technologische en energietransities en de krapte op de arbeidsmarkt ten grondslag aan de roep om verandering.

Hier komt een agenda voor de toekomst van een (brede) aanpak van de arbeidsmarkt uit voort. Een agenda die overlapt met de beleidsagenda voor belendende beleidssectoren in de verzorgingsstaat. Deze agenda is een spiegelbeeld van de hiervoor geschetste ontwikkelingen: de slinger beweegt terug in de richting van rechtvaardigheid, solidariteit en responsiviteit.

Een eerste belangrijk thema betreft de reikwijdte van *voorzieningen* en verzekeringen en de omgang met flexibilisering. Het doel is het tegengaan van dualisering en het organiseren van ‘wendbaarheid’ op de arbeidsmarkt zonder een scheidslijn tussen verschillende groepen op de arbeidsmarkt te trekken. Een gerelateerd, maar toch ook zelfstandig tweede onderwerp betreft de *financiering* van het brede arbeidsmarktbeleid. Dit heeft betrekking op belasting- en premieheffing, maar ook op de lasten van werkgevers. Een derde onderwerp betreft de arbeidsmarkt-*dienstverlening*. Waar nu financiële prikkels een belangrijke rol spelen in het bevorderen van de allocatieve efficiëntie van de arbeidsmarkt, vragen de transities op de arbeidsmarkt en de te verwachten krapte om een grotere inzet van arbeidsmarkt-dienstverlening. Hierin staat de vraag hoe de *samenwerking* tussen overheid, markt-partijen en sociale partners te organiseren centraal en komt ook de vraag naar de rol van sectoren en een regionale uitvoering weer op. In de *uitvoering* van het brede arbeidsmarktbeleid spelen noties van selectiviteit – voorzieningen zijn alleen bedoeld voor hen die ze echt nodig hebben – en resultaatgerichte sturing (New Public Management (NPM)) een belangrijke rol. Zoals gezegd heeft dit zich vertaald in beperkte beslissingsvrijheid en professionele ruimte en in een streng frauderegime. Een vierde thema op de agenda betreft daarom ruimte voor *maatwerk* en *responsiviteit* in de uitvoering.

Deze agenda is – logischerwijs – minder sterk economisch gekleurd dan eerder. De thema’s op de toekomstagenda zijn deels bestuurskundig, zoals uit de voorgaande opsomming blijkt, maar zijn tevens meer dan bestuurskundig. Ze richten zich op bestuurlijke en organisatorische vragen maar tevens op juridische en rechtssociologische kwesties. Ze sluiten bovendien aan op een veelheid aan actuele vragen en discussies in beleid en wetenschap. Ik licht ze kort toe.

Omgaan met maatschappelijke variëteit

Hoe kunnen we maatschappelijke *variëteit* in regelgeving vangen? Door een meer universele vormgeving van voorzieningen, zoals we die voorheen kenden in de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) waar iedere Nederlandse ingezetene een beroep op kon doen, of door selectieve voorzieningen voor specifieke groepen, zoals een publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen? Deze vraag is door de Commissie Borstlap (Commissie Regulering van Werk, 2020) anders beantwoord dan door de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. De eerste kiest voor een universele regeling, de tweede voor een categorale oplossing. Beide antwoorden roepen weer nieuwe juridische, bestuurlijke, uitvoeringstechnische en handhavingsvragen op.

Organiseren van een diversiteit aan arbeidsrelaties

Een belangrijke, in aanleg juridische vraag, met bredere strekking, is hoe orde te brengen in *arbeidsrelaties* (vast, flex, zzp)? De lange tijd gevolgde route van flexibilisering heeft een veelheid aan arbeidsrelaties met verschillende voorwaarden opgeleverd die veel ongewenste effecten met zich mee kunnen brengen. De juridische vraag is wat een goede wijze van ordening zou kunnen zijn. De commissie Borstlap kiest voor een strak onderscheid in drie typen contracten, passend bij specifieke arbeidsrelaties en met prioriteit voor een van de drie (het vaste contract). De vraag is hoe die specifieke situaties te onderscheiden en hoe het gebruik van de verschillende contracten te handhaven. Belangrijke afgeleide economische plus bestuurskundige vragen zijn hoe met een dergelijke strakke categorisering flexibiliteit op de arbeidsmarkt georganiseerd kan worden en wat de mogelijke gevolgen zijn voor de vraag naar arbeid; remt het innovatie en groei? (Van der Veen, 2019)

Responsief beleid

De altijd bestaande spanning tussen juridische regels en de maatschappelijke werkelijkheid zal onvermijdelijk tot een zekere *categorisering* in beleid leiden. Omdat categorieën altijd grensproblemen met zich meebrengen is de vraag hoe hiermee om te gaan. Via gedetailleerde instructies, via gekwantificeerde sturing op resultaat, of door ruimte te bieden aan een meer 'responsieve' uitvoering van het beleid waarin de doelen die het beleid beoogt te bereiken richtinggevend zijn voor de uitvoering? Een responsieve uitvoering (de *locus classicus*: Nonet & Selznick, 1978) past bij een roep om maatwerk en aandacht voor de 'menselijke maat'. Een responsieve uitvoering is echter geen vrijbrief voor ongebreidelde discretionaire ruimte en professionele vrijheid. Een responsieve uitvoering vraagt om een post-bureaucratische uitvoering waarin collegiale intervisie, open verantwoording en een lerende organisatie gestalte krijgen.

Concurrentie en samenwerking

Processen van *ontvlechting* en *privatisering* hebben bewust afstand geschapen tussen de bij het beleid betrokken actoren onderling en tussen deze actoren en de uitvoering van het beleid. Op vele beleidsterreinen worden echter de negatieve gevolgen van ontvlechting en privatisering sterk ervaren en wordt daarom gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking en afstemming om zo integraliteit van de dienstverlening te kunnen bevorderen en ongewenste effecten van schotten tussen beleidsterreinen te verminderen. Dit roept allerlei vragen op over bijvoorbeeld samenwerking en concurrentie, contractering en duurzame relaties en over het gewenste niveau waarop bestuur en uitvoering plaats moet vinden. Een al lang

spelende discussie over het belang van regio's en een goede indeling van regio's komt hiermee hoog op de agenda te staan.

Financiering

Zoals gezegd roept een herschikking van beleid ook vragen over de *financiering* op. De voorgaande paradigmawijziging probeerde zo veel mogelijk de rekening van een beroep op collectieve voorzieningen te leggen bij de veroorzaker van het beroep, vanuit de gedachte zo onnodig gebruik tegen te gaan. Brede voorzieningen en verzekeringen en een meer geïntegreerde uitvoering bemoeilijken dit. De vraag is hoe dan onnodig beroep kan worden voorkomen. De last van de rekening wordt, in de tweede plaats, ook niet overal gelijk gevoeld. Dit speelt bijvoorbeeld rondom de loondoorbetalingsverplichting. Voor kleine bedrijven is een loondoorbetalingsverplichting van twee jaar zwaar, vindt herverzekering minder plaats en is vooral de ermee gepaard gaande administratieve last groot. Dit roept vragen op over de universaliteit van regelingen. In hoeverre kan een onderscheid tussen ondernemingen worden gemaakt en wat zijn daar de mogelijke ongewenste gevolgen van? Het voorbeeld van de loondoorbetalingsverplichting laat zien dat arbeidsmarktdienstverlening ook de werkgever betreft. Is intensieve ondersteuning van de werkgever hier een oplossing? Vragen over financiering hebben, ten derde, ook betrekking op het belastingstelsel. Het brede arbeidsmarktbeleid is nauw verknoot met het toeslagensysteem en ook allerlei stimulansen voor zelfstandige ondernemers hebben een plek gekregen in het belastingstelsel. De commissie Borstlap stelt voor alle vormen van arbeid gelijk te belasten. Dat zal belangrijke gevolgen hebben, bijvoorbeeld in de culturele sector, die nu sterk leunt op de fiscale steun die zzp'ers ontvangen. Ook nu weer is de vraag of een algemene regel past bij maatschappelijke differentiatie. Wanneer is een universele aanpak geëigend en wanneer is differentiatie nodig?

Sturing en incentives

In het huidige brede arbeidsmarktbeleid spelen *incentives* een belangrijke rol in de sturing van het gedrag van werkgevers en werknemers. Wanneer minder sterk gestuurd wordt met incentives dan voorheen – wat bij veel van de hierboven behandelde voorbeelden en opties het geval is – zal het gedrag van werkgevers en werknemers op een andere manier gestuurd moeten worden. De *Varieties of Capitalism*-benadering (Hall & Soskice, 2001) kan daarbij behulpzaam zijn. Scholing bijvoorbeeld is een van de zaken die in een *coordinated market economy* collectief wordt georganiseerd en niet aan de werking van de arbeidsmarkt wordt overgelaten. Dit suggereert dat een vergroting van de inzet van brede arbeidsmarktdienstverlening (informatie, bemiddeling en begeleiding, om-, her- en bijscholing) voor zowel werkgevers en werknemers past bij beleid waarin minder met incentives wordt

gestuurd. Visser & Hemerijck (1997, p. 183) suggereren dat een corporatistisch bestuursstelsel sterke signalen van de markt behoeft om ‘responsief’ en ‘innovatief’ te blijven en om ‘immobiliteit’ te voorkomen. Hoe minder deze signalen van de markt komen – door een minder marktgewijze ordening van het brede arbeidsmarktbeleid – hoe meer de ‘shadow of hierarchy’, dat is de staat, nodig is. Kortom, de slinger van het beleid geeft de staat weer een directere rol in het brede arbeidsmarktbeleid.

Doenvermogen

In de agenda voor de toekomst van het brede arbeidsmarktbeleid staan, tot slot, economische vragen minder centraal dan voorheen en gaat de aandacht meer uit naar juridische, bestuurlijke en organisatorische vraagstukken. In het denken over de werking van incentives hebben zich echter ook ontwikkelingen voorgedaan die ook voor de agenda van de toekomst van belang zijn. Mensen blijken winst en verlies, korte en lange termijn verschillend te wegen. (Vis, 2014) Het vermogen om te reageren op incentives varieert tussen mensen en naar omstandigheden, het ‘doenvermogen’ is niet gelijk verdeeld en niet altijd even groot (WRR, 2020). Ook het vermogen tot zelfbeheersing is begrensd en ongelijk verdeeld (Tiemeijer, 2022). Deze zaken begrenzen de werking van incentives als sturingsmechanisme, maar dienen evengoed doordacht te worden voor beleid dat minder op incentives steunt, omdat beleid altijd de incentivestructuur beïnvloedt en omdat met de vermogens van burgers ook in andersoortig beleid rekening dient te worden gehouden.

TOT SLOT

De agenda voor de toekomst van het brede arbeidsmarktbeleid illustreert dat een ontwikkeling in de richting van weer meer aandacht voor rechtvaardigheid, responsiviteit en solidariteit, nieuwe kansen biedt voor het sociaalwetenschappelijk denken over arbeidsmarktbeleid. Daarbinnen nemen bestuurlijke en organisatorische vragen een belangrijke plaats in. Het interdisciplinaire karakter van vraagstukken die spelen rondom de brede aanpak van de arbeidsmarkt dwingt een brede benadering van deze vragen af. De wisselwerking tussen de juridische, bestuurlijke, organisatorische en economische vormgeving van het arbeidsmarktbeleid is doorslaggevend voor de werking van dat beleid, en daarmee voor de werking van de moderne verzorgingsstaat.

Deze beschouwing handelt over het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Dat is echter nauw verweven met het Europese beleid op dit terrein. Ik heb Europa niet in dit hoofdstuk meegenomen omdat het brede arbeidsmarktbeleid al een veel omvattend onderwerp is, maar in de doordenking van de agenda voor de toekomst van

het brede arbeidsmarktbeleid dient de wederzijdse afhankelijkheid met Europese ontwikkelingen wel een plaats te krijgen.

Het idee dat het brede arbeidsmarktbeleid geregeerd wordt door een aantal dilemma's dwingt al met al tot voorzichtigheid. Een te ééndimensionale keuze voor één kant van het dilemma brengt ongewenste gevolgen mee aan de andere kant van het dilemma. Meer aandacht voor rechtvaardigheid, responsiviteit en solidariteit in het arbeidsmarktbeleid vraagt om blijvende aandacht voor de gevolgen in termen van doelmatigheid, keuzevrijheid en rechtsgelijkheid. Als deze te groot worden kunnen zij de beoogde effecten van meer aandacht voor rechtvaardigheid, responsiviteit en solidariteit tenietdoen. Daar moet tegenwicht aan geboden worden, door bestuurskundigen *en* andere wetenschappers.

REFERENTIES

- Aarts, L., De Jong Ph., Van der Veen, R., & Wagenaar, H. (1995). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Buevink, J., & Den Hoed, P. (2007). *Op de brug tussen wetenschap en politiek. WRR 35 jaar*. Den Haag.
- Cantillon, B., Seeleib-Kaiser, M., & Van der Veen, R. (2021). The Covid-19 crisis and policy responses by continental European welfare states. *Social Policy and Administration*, 55(2), 326-338.
- Centraal Planbureau (CPB) (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. 's-Gravenhage.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken?* 's-Gravenhage.
- CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. 's-Gravenhage.
- CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update actief arbeidsmarktbeleid*. 's-Gravenhage.
- CPB en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. 's-Gravenhage.
- De Beer, P., & Verhulp, E. (2017). *Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk*. Amsterdam: Amsterdam AUP.
- Den Hoed, P., & Keizer, A. (2007). *Op steenworp afstand. WRR 35 jaar*. Den Haag.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgelieven*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton U.P.
- Europese Commissie (2022). *Landverslag 2022 – Nederland, Aanbeveling voor een aanbeveling aan de Raad*. Brussel.
- Fishkin, J.S. (1983). *Justice, Equal Opportunity, and the Family*. New Haven/London: Yale U.P.
- Gilbert, N. (2002). *The Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford U.P.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford U.P.
- Hennephof, P., & Van der Torre, L. (2022). *De invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie van SZW*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandsoverlening*. [Dissertatie Groningen].
- Koppenjan, J. (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Rotterdam: afscheidsrede EUR.
- Nonet, Ph., & Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.
- Noordegraaf, M. (2022). *New Public Management (NPM): Kenmerken, achtergronden en effecten*. Utrecht: Utrecht Universiteit.

- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge: U.P.
- Rubington, E., & Weinberg, M.S. (1995). *The Study of Social Problems. Seven Perspectives*. Oxford: Oxford U.P.
- SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. 's-Gravenhage.
- SER (1999). *Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2016). *Beperkt in functie*. 's-Gravenhage.
- Sociaal Economische Raad (SER) (1998). *Organisatie uitvoering sociale verzekeringen* (OSV 2002). Den Haag.
- Teulings, C., Van der Veen, R., & Trommel, W. (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Tiemeijer, W. (2022). *Self Control. Individual Differences and What They Mean for Personal Responsibility and Public Policy*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Van der Veen, R. (1990). *De sociale grenzen van beleid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Van der Veen, R. (2005). *Interventie en Organisatie. Een sociologische analyse van het veranderend vermogen tot maatschappelijke interventie aan de hand van de veranderingen in het gezondheidszorgbeleid*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van der Veen, R. (2009). De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisseling. In J. de Vries, & P. Bordewijk (Red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Gennep.
- Van der Veen, R. (2010). Relativering van rationaliteit. Naar een reflexieve beleidssociologie. In J. van Hoof et al. (Red.), *J.A.A. van Doorn en de Nederlandse sociologie. De erfenis, het debat en de toekomst*. Amsterdam: Amsterdam U.P., Pallas Publications.
- Van der Veen, R. (2019). Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit. *Socialisme en Democratie* 76(3), 47-56.
- Van der Veen, R., & Koster, F. (2022). *Activating Labor Market Policies in the Netherlands. The vicissitudes of labor market policies since the 1990's*. Paper, Erasmus University.
- Van Doorn, J.A.A. (1978). De verzorgingsmaatschappij in de praktijk. In J.A.A. van Doorn, & C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (pp. 17-46). Meppel/Amsterdam: Boom.
- Van Doorn, J.A.A. (1989). *Rede en Macht*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Van Vuuren, D., et al. (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 1 (Arbeidsmarkt) 2012-2019*. Amsterdam: De Argumentenfabriek/Epsilon Research.
- Vis, B. (2014). *Risky Politics*. Amsterdam, oratie VU.
- Visser, J. (1999). *De sociologie van het halve werk*. Oratie UvA, Vossiuspers AUP.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam UP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1977). *Maken wij er werk van?* 's-Gravenhage.
- WRR (1981). *Vernieuwingen in het Arbeidsbestel*. 's-Gravenhage.
- WRR (1985). *Waarborgen voor Zekerheid*. 's-Gravenhage.
- WRR (1987). *Activerend Arbeidsmarktbeleid*. 's-Gravenhage.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief*. 's-Gravenhage.
- WRR (1994). *Belang en beleid*. 's-Gravenhage.
- WRR (1997). *Van verdelen naar verdienen*. 's-Gravenhage.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. 's-Gravenhage.

Edwin Buitelaar, Frans Schilder en Marieke van der Staak

INTRODUCTIE

Op het moment van schrijven is de woningmarkt voor sommige groepen, zoals starters, middeninkomens en statushouders, moeilijk toegankelijk en nauwelijks betaalbaar. Dit terwijl een (betaalbare) woning een eerste levensbehoefte is. Er wordt sinds een paar jaar dan ook alom gesproken over een ‘wooncrisis’. Over wat er gedaan moet worden aan die crisis bestaat veel minder consensus. Iedereen is op zoek naar de *silver bullet* of meerdere *bullets*, maar die lijken niet zomaar voorhanden. Goed raad is duur. Gelet op het belang van een woning voor eenieder en de huidige problemen om daarin te kunnen voorzien, moet (ook) de bestuurskunde zich aangesproken voelen om als ‘raadgever’ op te treden.

De afgelopen twintig jaar is het beleidsonderzoek naar de woningmarkt gedomineerd door (welvaarts)economen.¹ Andere kennisvelden, zoals de bestuurskunde, zijn nauwelijks benut en hebben zich vooralsnog weinig aangediend. Welvaarts-economische beleidsanalyses richten zich op het repareren van ‘markt- en overheidsfalen’ met het oog op het efficiënter maken van de markt om de economische welvaart te vergroten. Wij constateren dat die focus veel systematisch onderzoek en bruikbare kennis heeft opgeleverd, maar dat daardoor ook op zijn minst twee hiaten zijn ontstaan. Ten eerste is er weinig oog voor andere morele grondslagen voor het woonbeleid (dan economische efficiëntie). Ten tweede is er weinig aandacht voor de implementatie van plannen en de uitvoering van beleidsvoorstellen in een complexe maatschappelijke context. Bestuurskundige kennis kan, in potentie, een belangrijke bijdrage leveren aan het invullen van deze kennislacunes.

Daarbij moeten we aantekenen dat deze bijdrage niet uit het hart van de academische bestuurskunde komt, ondanks dat een van de auteurs als buitenpromovenda in de bestuurskunde verbonden is aan Tilburg University. Meestentijds zijn wij werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), oftewel op de *science-*

1. Dat lijkt de laatste tijd enigszins te veranderen (zie o.a. Verheul & Hobma, 2022).

policy interface, waar we ons bezighouden met het woondossier en aanverwante dossiers, waaronder de ruimtelijke ordening en de energietransitie. Wij menen vanuit die positie een goed beeld te hebben van hoe verschillende wetenschappelijke disciplines, waaronder de bestuurskunde, kunnen bijdragen aan probleemanalyses en het formuleren van oplossingsrichtingen binnen het woondomein.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de wooncrisis zoals die zich in de afgelopen pakweg twintig jaar heeft ontwikkeld besproken. Daarna richten we ons op de wetenschappelijke aandacht voor het woondossier, of het ontbreken daarvan. Daarbij zoomen we met name in op de disciplines economie en bestuurskunde. Dan verkennen we hoe verschillende politieke theorieën en andere morele grondslagen voor overheidsinterventie het woonbeleid zouden kunnen informeren en beïnvloeden. Vervolgens richten we ons op de vraag hoe meer bestuurskundige kennis over de beleidsimplementatie de effectiviteit en de efficiëntie van het woonbeleid zou kunnen vergroten. Tot slot staan we stil bij de beleids- en onderzoeksagenda.

HET ONTSTAAN VAN DE WOONCRISIS

Problemen op de woningmarkt zijn niet nieuw, maar de aard ervan verandert. Zo stonden na de wereldwijde financiële crisis van 2008 vermogensrisico's op de voorpagina's van kranten: ongeveer een op de vier eigenaren-bewoners had een hypotheek die hoger was dan de waarde van de woning (Schilder & Conijn, 2012; De Groot et al., 2014). In de daaropvolgende jaren kregen de toenemende betaalrisico's onder de huurders van corporatiewoningen aandacht (PBL, 2020). De laatste tijd wordt duidelijk dat niet alleen lagere inkomensgroepen, maar ook middeninkomensgroepen moeite hebben met het vinden en betalen van een woning (Van Middelkoop & Schilder, 2017; Schilder et al., 2020). Dat is inmiddels voor zoveel mensen problematisch geworden dat dit op verschillende plekken in het land tot grote woonprotesten heeft geleid. De huidige problematiek kent verschillende oorzaken en een flinke aanloopperiode. In deze bijdrage beperken we ons tot de hoofdlijnen binnen twee typen oorzaken: verstorend overheidsingrijpen en versterkende economische factoren.

Verstorend overheidsingrijpen

Een belangrijke aanleiding voor de ontstane problematiek is het ingrijpen van de overheid op de woningmarkt. De overheid interenieert op verschillende manieren op het functioneren van de woningmarkt. In het licht van de huidige wooncrisis zijn vooral de fiscale stimulering van het eigenwoningbezit, beperkingen in de ruimtelijke ordening, en de regulering van de huurwoningmarkt relevant. Ten aanzien van het eerste stimuleert de overheid de vraag naar koopwoningen door fis-

cale stimuli: de betaalde hypotheekrente mag met inachtneming van een beperkt eigenwoningforfait met de betaalde inkomstenbelasting verrekend worden, en de eigenaar van een woning betaalt geen belasting over het in de woning opgebouwde vermogen. Dit maakt het kopen van een woning financieel aantrekkelijk en stimuleert mensen om daar meer geld aan uit te geven dan zij onder niet-gesubsidieerde omstandigheden zouden doen (CPB & PBL, 2016; Donders et al., 2010). De Nederlandse overheid faciliteert die grotere vraag naar woningen door, vanuit internationaal perspectief, ruimhartige leennormen toe te staan: mensen kunnen zowel ten opzichte van de waarde van de woning (*loan-to-value* ratio) als ten opzichte van hun inkomen (*loan-to-income* ratio en *debt service* ratio) veel geld lenen (Hers et al., 2019; OESO, 2021). Die verhoogde vraag naar woningen stolt in belangrijke mate in hoge woningprijzen doordat het aanbod op de woningmarkt traag reageert. Deze lage prijselasticiteit van het aanbod ontstaat mede – verderop bespreken we ook economische factoren – doordat gemeenten en provincies eisen stellen aan wat waar gebouwd mag worden (Ministerie van BZK, 2017; Vermeulen & Rouwendal, 2007).

Een laatste belangrijke oorzaak voor het ontstaan van de wooncrisis hangt samen met het overheidsbeleid op de huurwoningmarkt. Door huurprijsregulering was het rendement op investeringen beperkt, en waren de private investeringen in de huursector lange tijd minimaal (Conijn & Schilder, 2011). Met de introductie van de verhuurdersheffing en de herziening van de Woningwet poogde de overheid, deels daartoe verplicht door Europese mededingingsregelgeving, de sociale huursector strenger te reguleren en de ontwikkeling van de private huursector, en daarmee het ontbrekende middensegment, te stimuleren (Vlak et al., 2017).² Sindsdien is de omvang van de private huursector toegenomen, maar blijven specifieke groepen huishoudens problemen ten aanzien van betaalbaarheid en toegankelijkheid op de woningmarkt ondervinden (Schilder et al., 2020). Ook hier geldt dat er meerdere oorzaken gelijktijdig spelen waar we hieronder verder op ingaan.

Versterkende economische factoren

Overheidsingrijpen is niet de enige oorzaak van de problemen op de woningmarkt. Recente economische ontwikkelingen dragen daar evengoed aan bij, zowel aan de vraag- als de aanbodzijde van de markt. De vraag naar koopwoningen wordt niet enkel gestimuleerd door de fiscale behandeling ervan, maar ook door de lage rente. De tot voor kort historisch lage hypotheekrente maakte dat huishoudens nog meer konden lenen dan voorheen. Daarbij kregen koopstarters voor het eerst in decennia concurrentie van particuliere beleggers die op zoek zijn naar ren-

2. Als we nog verder teruggaan in de tijd, dan ligt de verzelfstandiging van de woningcorporaties, halverwege jaren negentig van de vorige eeuw, hieraan ten grondslag.

dement op hun vermogen (Conijn et al., 2019). Bovendien is sprake van een stevig woningtekort (Groenemeijer et al., 2021). Binnen deze context zijn huizenkopers steeds meer gaan bieden op woningen, waarbij voor het eerst in decennia gemiddeld stevig meer dan de vraagprijs wordt geboden (NVM, 2022).

Ook geldt, zoals eerder aangegeven, dat specifieke groepen huishoudens in deze omstandigheden geen of beperkte toegang tot de woningmarkt hebben. Aan de aanbodzijde heeft de bouwsector tijdens de vorige wooncrisis door het uitvallen van de vraag grote klappen gehad en is veel personeel verdwenen (CBS, 2016). Ondanks dat een deel van het personeel terugkeerde na het herstel van de bouwmarkt, kampt zij sindsdien met een stevig personeelstekort en blijven veel vacatures lang onvervuld (CBS, 2018; EIB, 2021). Daarnaast heeft de bouwsector te kampen gehad met leveringsproblemen van bouwmaterialen (EIB, 2022). Een laatste factor aan de aanbodzijde heeft betrekking op de ondoorzichtige, en mede daardoor slecht functionerende grondmarkt. Deze draagt, in aanvulling op het eerdergenoemde ruimtelijk ordeningsbeleid, ook bij aan een lagere prijselasticiteit van het aanbod. Gemeenten hebben door personeelstekorten problemen om hun rol in het ontwikkelproces goed in te vullen (Hendriksma, 2022; Jansen, 2018), en grondbezitters hebben niet altijd baat bij onmiddellijke ontwikkeling van hun grondposities (Buitelaar & Van Schie, 2018; Geuting et al., 2021; Van der Krabben, 2021).

De problemen op de woningmarkt zijn niet toe te schrijven aan één enkele oorzaak, maar volgen uit een samenloop van omstandigheden. Het is vooral problematisch dat specifieke groepen daar last van hebben. Waar huizenbezitters de afgelopen jaren meer moesten gaan betalen voor hun nieuwe woning, genoten zij evengoed van de gestegen woningprijzen bij de verkoop van hun eigen woning; starters en semi-starters op de woningmarkt (zoals doorstromers vanuit de huursector) hebben dat voordeel niet. Deze groepen huishoudens hebben bovendien steeds vaker tijdelijke arbeidscontracten, waardoor het verkrijgen van een hypotheek voor hen moeilijker is. Overigens kent de verhitte woningmarkt ook risico's voor mensen die geen koopwoning hebben. Door de sterke verwevenheid van de woningmarkt met de economie kan een eventuele wooncrisis, net als eerder tussen 2008 en 2013, eenieder, en dus ook niet-kopers, raken (OESO, 2022; Sleijpen, 2022). Uit de schets over het ontstaan van de wooncrisis ontstaat een beeld van interactie tussen beleid en externe sociaaleconomische omstandigheden.

Wetenschappelijke aandacht voor het woondossier: de bestuurskunde afwezig en gemist?

Onderzoeksmatig wordt het Nederlandse woondomein sterk gedomineerd door economische, in het bijzonder welvaartseconomische kennis (Elsinga, 2011, p. 5). Het meest nadrukkelijk aanwezig zijn organisaties op de *science-policy interface* zoals het CPB en DNB, maar ook toegepast-economische vakgroepen op universi-

teiten zoals ruimtelijke economie aan de VU of *Real Estate vakgroepen* aan de UvA, UM en Tilburg University spelen een belangrijke rol. De bestuurskunde lijkt in de afgelopen decennia maar zeer beperkt betrokken te zijn geweest. Daarop zijn natuurlijk uitzonderingen, alhoewel die vaak alweer enige tijd achter ons liggen (o.a. Klijn, 1996; Helderman, 2007; Van Montfort et al., 2014). En uiteraard zijn er wetenschappers die niet direct binnen de vakgemeenschap van de bestuurskunde te plaatsen zijn, maar zich wel bedienen van bestuurskundige theorieën en inzichten (o.a. Gruis, 2008; Verheul & Hobma, 2022).

Wij denken dat bestuurskundige kennis in het verleden op twee punten nuttig was geweest en in de toekomst relevant en bruikbaar zou kunnen zijn voor het woondomein. Uiteraard mits voorhanden én benut. Met andere woorden, het vraagt hier zowel bereidheid aan de kant van de verzender (de bestuurskunde) als de ontvanger (de makers van het woonbeleid). Het eerste punt betreft aandacht voor (alternatieve) normatieve theorieën voor een rechtvaardig woonbeleid. Het tweede punt gaat over de ontwikkeling en de inbreng van ‘instrumentele’, vooral uitvoeringsgerichte kennis van het woondomein. Beide bespreken we hieronder.

De behoefte aan normatieve theorieën over een rechtvaardig woonbeleid

Dit eerste gemis lijkt vooral aan de bestuurskunde zelf te liggen. Het ontbreekt aan op het woondomein toegepaste kennis over politieke theorieën en kennis van verschillende waardeoriëntaties. De dominantie van (welvaarts)economisch woononderzoek zorgt voor een beperkte blik op rechtvaardigheid. Het hanteert een utilitaristisch perspectief erop, dat wil in de woorden van Jeremy Bentham (1789) zeggen: *‘It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong.’* De economische welvaartstheorie gaat over ‘de optimale bevrediging van individuele en maatschappelijke behoeften door middel van schaarse, alternatief aanwendbare middelen’ (Kruijt, 1975, p. 5). Behoeftbevrediging wordt doorgaans opgevat als de betalingsbereidheid – afgemeten aan de hand van prijzen – van individuen voor goederen en diensten. In de welvaartstheorie wordt individuele betalingsbereidheid opgeteld om de maatschappelijke betalingsbereidheid te bepalen. Soms wordt de optimale welvaart niet bereikt, er is dan sprake van marktfalen en/of overheidsfalen.

Kijkend naar de woningmarkt constateert het CPB vaak overheidsfalen. In 2008 becijfert het dat de huurtoeslag en de huurprijsregulering gezamenlijk tot een jaarlijks welvaartsverlies van ruim 2,5 miljard leiden (Romijn & Besseling, 2008). In de CPB-modellen leidt huurbegrenzing en huurtoeslag namelijk tot overconsumptie – er is sprake van een expliciete respectievelijk een impliciete subsidie – en daarmee tot welvaartsverliezen. Daarbij wordt uitgegaan van een beperkt (utilitaristisch) welvaartsbegrip, waarin andere waarden zoals de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van het wonen weinig aandacht krijgen (Allers & Conijn, 2021). Een

utilitaristische blik op rechtvaardigheid zou eigenlijk aangevuld en geconfronteerd moeten worden met bijvoorbeeld een egalitaristisch, sufficiëntaristisch en liberaal perspectief (zie ook Buitelaar, 2020).

De bestuurskunde – hetzelfde geldt voor andere disciplines – is niet in staat gebleken om de broodnodige alternatieve perspectieven op een rechtvaardig woonbeleid aan te reiken. Deze academische discipline is hoofdzakelijk (uiteraard niet uitsluitend) gericht op het produceren van kennis die aansluit bij de bestaande beleidspraktijk (Van Putten, Dorren & Trommel, 2020). Er is structureel minder aandacht voor het gaandeweg heroverwegen en bekritisieren van de normen en waarden die daaraan ten grondslag liggen (Van Putten et al., 2020). Het gebrek aan reflexiviteit wordt door veel bestuurskundigen als een tekortkoming gezien (Schillemans, 2017; Van der Steen, 2016; Van Ostaijen, 2016; Van Putten, Dorren & Trommel, 2020). Bestuurskundigen moeten ‘niet alleen leren binnen de bestaande kaders, maar ook reflecteren op diezelfde kaders, juist in de maatschappelijke arena’ (Van der Steen, 2016, p. 86).

De beperkte aandacht voor reflexiviteit is terug te voeren op het door Woodrow Wilson gemaakte analytisch onderscheid tussen politiek (*politics*) en bestuur (*administration*). Volgens hem gaat politiek vooraf aan bestuur; bestuur is de uitvoering van door politici genomen besluiten. In lijn daarmee is de bestuurskunde zich meer gaan richten op activiteiten die meer neutraal en apolitek werden geacht. Dit in weerwil van bestuurskundigen die wezen op de hybridisering van de politiek-bestuurlijke dichotomie (Van Ostaijen, 2016). In de praktijk is sprake van verbetering van de politiek en politisering van het bestuur. Toch wordt de zogenoemde *neutrality thesis* tot op de dag van vandaag herbevestigd en is van een normatieve bestuurskunde maar beperkt sprake. Door haar ambitie om als zelfstandige discipline, met eigen theorievorming geïnstitutionaliseerd te raken, is de bestuurskunde de connectie met de politieke filosofie, en aandacht voor vraagstukken van rechtvaardigheid, goeddeels uit het zicht geraakt.

De behoefte aan instrumentele kennis van het woondomein

Economische studies zorgen voor inzichtelijke analyses over wat in welvaartseconomische zin de problemen op de woningmarkt zijn, en welke oplossingen die problemen kunnen verminderen. Maar daar stoppen die studies vaak ook. Hoe die oplossingen te instrumenteren en te implementeren blijft onderbelicht. Dit was bijvoorbeeld een van de kritieken op een studie van het CPB uit 2010 naar de positie van woningcorporaties (Koning & Van Leuvensteijn, 2010). In deze studie constateert het CPB dat het corporatiesstelsel en de wijze waarop corporaties daarbinnen opereerden tot welvaartsverlies leiden, met name doordat ze noch door de tucht van de markt noch door de overheid worden gedwongen tot efficiënt handelen. Daarvoor werden drie oplossingsrichtingen geformuleerd: 1) versterking van het

overheidstoezicht, 2) inkomensbeleid (huurprijvaststelling en inkomenstoets) naar het Rijk, of 3) corporaties treden uit het stelsel. Hoe de verschillende opties er precies uit zouden moeten zien en hoe een en ander geïmplementeerd zou moeten worden, werd niet veel verder uitgewerkt. Omtrent het derde voorstel verzuchtte een corporatiedirecteur: 'Het addertje onder het gras is dat ook het CPB niet precies aangeeft hoe uittrekking zou moeten. Voor de overdraagbaarheid van vermogen van corporatie naar de stichting is geen juridische onderbouwing.'³ Dit type onderzoek 'abstraheert van essentiële institutionele aspecten van de woningmarkt' (Allers & Conijn, 2021, p. 9).

Aangezien in de bestuurskunde inzichten uit verschillende wetenschappen, waaronder de economie, sociologie, politieke wetenschappen en rechtswetenschappen, gecombineerd worden tot instrumentele kennis (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007), lijkt zij bij uitstek geschikt economische analyses te complementeren (en zeker niet te vervangen). Toch is dat in het woondossier de afgelopen jaren nauwelijks gebeurd. Dit lijkt het gevolg van een samenloop van het uitblijven van vragen van beleidsmakers en proactieve 'aanbiedingen' van bestuurskundigen.

De relatief stevige rol van het ministerie van Financiën, waar veel economisch geschoolde ambtenaren werken, kan het uitblijven van vragen van beleidsmakers mogelijk verklaren. Voor economisch geschoolde ambtenaren ligt een keuze voor vooral welvaartseconomische kennis, en een stevige rol voor het CPB, immers wellicht voor de hand. Dit past binnen een bredere trend waarbij kwantitatieve, in het bijzondere financieel-economische kennis hoger gewaardeerd lijkt te worden dan kwalitatieve kennis (over bijvoorbeeld beleidsimplementatie). Er wordt niet voor niets gesproken over het bestaan van een *calculative turn* (Miller, 2001). Dit type kennis biedt de bestuurskunde logischerwijs niet of nauwelijks.

Het uitblijven van proactieve 'aanbiedingen' van bestuurskundigen heeft volgens sommigen te maken met de wetenschappelijke oriëntatie van de bestuurskunde. Zij wijzen op de inherente spanning tussen wetenschappelijke *rigueur* en maatschappelijke *relevantie*, waarbij eerstgenoemde een groter gewicht heeft gekregen in de doorontwikkeling van het bestuurskundige vak (Van der Steen, 2016). De veracademisering van het vakgebied zou ten koste zijn gegaan van de maatschappelijke zichtbaarheid. Toch lijkt dit ons een schijntegenstelling. Wetenschappelijke grondigheid is niet in strijd met, maar een noodzakelijke voorwaarde vóór maatschappelijk relevant onderzoek. Wij denken eerder dat er binnen de bestuurskunde sprake is van een ambitie om te komen tot contextonafhankelijke, bijvoorbeeld beleidsthema-onafhankelijke procestheorieën, bijvoorbeeld over leren, adaptiviteit, netwerkmanagement of participatie. Hierdoor moet geabstraheerd worden van het

3. Jan Sinke in *Binnenlands Bestuur*, 19 maart 2010.

specifieke beleidsthema en wordt het minder belangrijk om domein-specifieke kennis op te doen: ‘relatief weinig bestuurskundige onderzoekers gaan echt “naar binnen” om langdurig en intensief te observeren en participeren’ (Braun et al., 2015, p. 88). Empirische kennis van het beleidsthema is echter van belang om wezenlijk gezaghebbend te kunnen bijdragen en adviseren in een politiek-maatschappelijke arena.

Deze constatering verklaart enkel waarom bestuurskundigen weinig beleidsrelevante bijdragen aan het woondossier hebben geleverd, maar nog niet waarom wonen überhaupt weinig als object van onderzoek is gekozen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat er langere tijd geen sterk gedeeld gevoel van urgentie was ten aanzien van problemen op de woningmarkt, anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van de zorg, het klimaat, waterveiligheid en de landbouw. Het is op het moment van schrijven nog géén vijf jaar sinds er breed wordt gesproken over een ‘wooncrisis’. In 2017 zei toenmalig minister van wonen Stef Blok zelfs nog dat de woningmarkt ‘af’ was. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de twee mogelijke bijdragen van de bestuurskunde. We zullen concreter maken waar dat qua woonbeleid en qua sturing toe leidt.

NORMATIEVE THEORIEËN OVER EEN RECHTVAARDIG WOONBELEID⁴

De onbetaalbaarheid en ontoegankelijkheid van woningmarkten zorgt ervoor dat er steeds meer aandacht komt voor het vraagstuk van rechtvaardigheid, in zowel binnen- als buitenland (Jonkman, 2019; Dawkins, 2021; Hochstenbach, 2022). Alhoewel veel consensus bestaat over het belang van het *concept* ‘rechtvaardigheid’, bestaat er meer discussie over de invulling ervan, over de *conceptualisering* (Moroni, 2020).

Een reflexieve en normatieve bestuurskunde zou daaraan bij kunnen dragen door zich te richten op het ontwikkelen, uitwerken en toepassen van *conceptualisering*en, binnen het woondomein, met nadruk op normatieve theorieën. Bij wijze van eerste vingeroefening verkennen we hieronder twee politieke theorieën toegepast op wonen als alternatief voor of als aanvulling op de utilitaristische welvaartstheorie: het egalitarisme en het sufficiëntarisme. Binnen de beperkte ruimte van dit hoofdstuk is die verkenning niet anders dan een ‘suggestie’ van wat een normatieve bestuurskunde zou kunnen toevoegen.

4. Deze paragraaf is voor een groot deel ontleend aan Buitelaar (2020).

Een egalitair woonbeleid

Het egalitarisme is een economisch- en politiek-filosofische stroming die uitgaat van het principe dat hoe gelijk(er) een verdeling is, hoe rechtvaardiger die is (Smith, 1994). Cruciaal daarbij is uiteraard de vraag: verdeling van wat? We richten ons hier in lijn met de maatschappelijke discussie op *materiële* (on)gelijkheid, en dus minder op kansgelijkheid en gelijke rechten. De nadruk op gelijke rechten zou beter passen bij een liberaal woonbeleid. De gelijkheid van kansen is ingewikkelder te beoordelen omdat deze van verschillende zaken afhankelijk is, niet alleen van de mate van materiële gelijkheid maar ook van (gelijke) rechten en verschillen in persoonlijke kenmerken.

Binnen de economie gaan discussies over materiële ongelijkheid doorgaans over inkomens- dan wel over vermogensongelijkheid (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Empirische studies tonen dat de inkomensongelijkheid in Nederland in vergelijking tot andere landen relatief klein en constant is, maar dat de vermogensongelijkheid juist relatief groot is (Rijksoverheid, 2022). Deze empirische constatering wordt in veel bijdragen aangevuld met suggesties voor maatregelen die de ongelijkheid moeten verminderen. De expliciete dan wel impliciete gedachte daarachter is dat meer materiële gelijkheid rechtvaardiger is.

Specifiek toegepast op het woondomein is een vergelijkbaar perspectief denkbaar. Het leidende principe is dan: hoe kleiner de verschillen in woonconsumptie, hoe rechtvaardiger het woonbeleid. De woonconsumptie kan zowel fysiek, in termen van de woninggrootte, als financieel, in termen van de woonlasten, worden opgevat. Beleid gericht op het 'egaliseren' van de woninggrootte kennen we in Nederland tegenwoordig nauwelijks, in tegenstelling tot de vroeg naoorlogse woningbouw. Toen werd, mede mogelijk gemaakt door nieuwe bouwtechnieken, gewerkt met de 'herhaalbare wooneenheid'. Hierdoor konden gelijke wooneenheden worden gebouwd voor uiteenlopende typen bewoners. Dit paste ook bij de gedachte van een brede sociale huursector, een die niet alleen toegankelijk is voor de laagste inkomens (Hochstenbach, 2022).

Een voorbeeld van een (gesuggereerde) beleidsmaatregel om verschillen in woonlasten te verkleinen, is het voorstel om de eigen woning naar box 3 van de inkomstenbelasting te verplaatsen. Dit zou onder andere het verschil tussen huur en koop moeten verkleinen. Er zijn kortom verschillende bestaande of denkbare beleidsmaatregelen die passen binnen en bijdragen aan het voeren van een egalitair woonbeleid.

Ook in ruimtelijke zin is een egalitair woonbeleid voorstelbaar. Het mengen van verschillende sociaaleconomische groepen, oftewel het tegengaan van segregatie, is een beleidslijn die hierbij past. Veel steden hebben nu bijvoorbeeld beleid om binnen nieuwbouwprojecten verschillende woningcategorieën te mengen en ook in bestaande wijken, zoals Rotterdam-Zuid, vindt menging plaats via het aantrekken van hogere inkomens en de bouw van koopwoningen en huurwoningen in de vrije sector. Dergelijk mengingsbeleid is evenwel niet zonder kritiek; óf het de positie van individuele wijkbewoners zélf verbetert, is twijfelachtig of op zijn minst niet gemakkelijk vast te stellen (Buitelaar, 2020).

Een sufficiëntaristisch woonbeleid

Het sufficiëntarisme uit kritiek op het egalitarisme. Nobelprijswinnaar Amartya Sen wijst erop dat weliswaar niet iedereen dezelfde levensstandaard heeft en dat dit zonder meer een bewijs is van ongelijkheid, maar dat dit in zichzelf géén bewijs is van armoede, tenzij meer bekend is over de *feitelijke* levensstandaard van die mensen (Sen 1983, p. 159). Kortom, focussen op absolute armoede acht hij belangrijker dan op relatieve armoede (materiële ongelijkheid). Het brengt Princeton professor, en misschien wel de bekendste representant van het sufficiëntarisme, Harry Frankfurt tot de volgende morele uitspraak: *'Economic inequality is not as such of particular moral importance. With respect to the distribution of economic assets, what is important from the point of view of morality is not that everyone should have the same but that each should have enough. If everyone had enough, it would be of no moral consequence whether some had more than others'* (Frankfurt, 1987, p. 21; cursief in origineel).

De cruciale vraag is dan natuurlijk: voldoende van *wat*? En wat is voldoende? John Rawls (1993) heeft het bijvoorbeeld over van toegang tot of bezit van 'sociale primaire goederen' (*social primary goods*). Het concept van primaire goederen kan ook ruimtelijk vertaald worden naar *spatial primary goods* (Moroni, 1997). Voldoende woningen van voldoende kwaliteit die betaalbaar zijn, kunnen zonder twijfel tot dergelijke ruimtelijke primaire goederen worden gerekend. Maar hoe definieer je voldoende kwaliteit en betaalbaar? De minimale (milieu hygiënische) *kwaliteit* van woningen is met de intrede van de Woningwet in 1901 wettelijk bepaald en daardoor sterk verbeterd. Het belangrijkste middel daartoe is het Bouwbesluit. Deze Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) stelt bijvoorbeeld minimumeisen aan plafondhoogtes, de aanwezigheid van buitenruimtes en minimale energieprestaties bij nieuwbouw.

In Nederland bestaat geen formele regel voor de minimale omvang, of passendheid van een woning. In de internationale volkshuisvestingsliteratuur wordt de zogenoemde woonruimtekraptfactor (*room stress factor*) gehanteerd (zie bijvoorbeeld Jonkman, 2019, pp. 163-164). Deze factor geeft aan of de woning past bij de

omvang en samenstelling van het huishouden. Een waarde onder de nul betekent dat een huishouden niet passend is. Jonkman heeft in zijn proefschrift (2019) in beeld gebracht hoe passend de huurders binnen de Amsterdamse corporatiesector wonen. Hij komt tot de conclusie dat (in 2014) bijna zeven procent van de huishoudens een woonruimtekraptfactor onder de nul heeft en dus (fysiek) niet passend woont. Via woningtoewijzing kan passendheid voor eenieder worden vormgegeven.

Over hoe *betaalbaarheid* moet worden gemeten, bestaan in de literatuur verschillende gedachten. Een veelgebruikte maat is de zogenoemde woonquote, waarmee wordt aangegeven welk deel van het inkomen opgaat aan woonlasten. Het nadeel hiervan is de relativiteit van de maat, het is een percentage. Het absolute niveau van iemands inkomen is uiteindelijk doorslaggevend voor de vraag of de woonlasten kunnen worden voldaan. Om die reden hanteert het PBL in plaats van een woonquotebenadering een zogenoemde budgetbenadering om betaalrisico's in beeld te brengen. Er wordt van uitgegaan dat huishoudens een betaalrisico lopen wanneer het besteedbare inkomen minus de woonlasten kleiner is dan het budget dat het Nibud nodig acht om een zelfstandig huishouden te kunnen voeren (De Groot et al., 2014). In Nederland geldt dit voor naar schatting ruim dertien procent van de huurders en ruim vijf procent van de kopers (in 2018).⁵ De betaalbaarheid van wonen is niet enkel te vergroten door de woonlasten – de huren en de financieringslasten – naar beneden te brengen, maar kan ook via inkomensbeleid geschieden.

Met een focus op kwaliteit, fysieke passendheid en op betaalbaarheid richt een efficiëntaristisch woonbeleid zich op het vaststellen van een minimum, een ondergrens. Ook hiervan is een ruimtelijke variant denkbaar. Niet een egale spreiding van groepen – het tegengaan van segregatie – is hier leidend, maar een voldoende toegang tot voorzieningen voor eenieder. Concepten als de tien- of vijftien-minutenstad die steden als Utrecht en Parijs nastreven, passen binnen dit perspectief.

5. Zie: <https://pbl.sitearchief.nl/?subsite=balansleefomgeving#archive> (geraadpleegd 20 juli 2022).

Tabel 1 **Vergelijking van verschillende perspectieven op een rechtvaardig woonbeleid**

	Utilitaristisch	Egalitaristisch	Sufficiëntaristisch
Waarde	Welvaart/ betalingsbereidheid	Woonlasten, woninggrootte, segregatie	Betaalbaarheid, fysieke passendheid
Verdelingsprincipe	Maximaal	Gelijk	Genoeg
Voorbeeldmaten	Evenwichtsprijzen	Prijsverschillen, verschillen in woonoppervlak in m ² , segregatie-index	Woonquote, betaalarisico's, ruimtestressfactor
Voorbeeldbeleid	Verminderen restricties/ marktverstoringen	Eigen woning naar box 3 IB, mengingsbeleid	Bouwbesluit, woonruimteverdeling, vijftien-minutenstad

In Tabel 1 zijn de rechtvaardigheidspectieven op het woonbeleid samengevat aan de hand van een aantal kenmerkende verschillen. Het kan behulpzaam zijn om de normatieve oriëntatie van woningmarktonderzoek te verbreden alsook de scope van besluitvorming.

INSTRUMENTELE KENNIS VAN HET WOONDOMEIN

We werpen een blik op de meer instrumentele bijdrage die vanuit de bestuurskunde aan het woondebat geleverd kan worden. We kijken dan vooral naar de bestuurskundige kennis die is opgebouwd rondom onderwerpen als netwerken, beleid en uitvoering, publiek-privaat samenwerken, *governance*, intergemeentelijke samenwerking, belangen van bewoners, participatie en coördinatie, enzovoort.

Eerder in dit hoofdstuk is al gerefereerd aan de kritiek op de beperkte instrumentering van de voornamelijk theoretische hervormingsplannen voor de woningmarkt uit de periode voor de financiële crisis. In dit deel werpen we onze blik vooruit, met een korte reflectie op twee recente beleidsontwikkelingen gericht op het beteugelen van de wooncrisis: het stimuleren van flexwonen en meer centrale regie op het woondossier.

Flexwoningen

Flexwoningen zijn 'woningen in tijdelijk neergezet of tijdelijk getransformeerd vastgoed, die doelbewust en tijdelijk als een aanvulling op de permanente woningvoorraad zijn uitgegeven: dat wil zeggen dat ze verhuurd worden onder een tijdelijk contract en dat verhuurders er rekening mee houden (toekomstige) bewoners na afloop van de exploitatietermijn te moeten herhuisvesten' (Groot et al., 2022,

p. 6). In de praktijk worden flexwoningen gerealiseerd door het tijdelijk met woonbestemming gebruiken van onderbenut vastgoed, en door het op braakliggend terrein (tijdelijk) plaatsen van verplaatsbare woningen. Een van de beleidsdoelen die de minister met flexwoningen beoogt te realiseren, is het snel creëren van extra woningen (Groot et al., 2022). Deze ambitie is recent verhoogd van zo'n 10.000 naar zo'n 15.000 flexwoningen per jaar. Vooralsnog worden de ambities echter niet gehaald: in 2020 waren in Nederland in totaal ruim 7.000 flexwoningen gepland (Reedijk & Luijkx, 2021). De gewenste snelle toevoeging aan de woningvoorraad zijn flexwoningen vooralsnog dus niet.

Onderzoek van het PBL toont een drietal belangrijke voetangels voor de realisatie van deze woningen. Zo is door de lage maximale huurprijs van dit type woningen niet vaak sprake van een sluitende businesscase, is er vaak beperkte ambtelijke capaciteit voor flexwoonprojecten die bovendien ten koste gaat van de capaciteit voor de reguliere woningbouw, en duurt het aanleggen van (nuts)voorzieningen vaak langer dan gedacht. Het realiseren van flexwoningen is voor veel gemeenten en andere betrokken partijen (nog) geen dagelijkse praktijk, met vertraging van projecten als gevolg. Een populaire gedachte is dat, nu de eerste projecten tot wasdom zijn gekomen, en gemeenten enige ervaring hebben opgedaan met het realisatieproces, de totstandkoming van nieuwe projecten sneller zal gaan (zie bijv. Dignum et al., 2021). Of dat daadwerkelijk het geval zal zijn, is de vraag. Veel van het leren dat hierbij heeft plaatsgevonden, is persoonsgebonden en daarmee vluchtig door verloop binnen de organisatie (Groot et al., 2022). Daarnaast kunnen bestuurders, beleidsmakers en andere betrokkenen ook bewust vertragen, bijvoorbeeld om grip te krijgen op onzekerheden (Schulz et al., 2021) of omdat er sprake is van andere inzichten of belangen (Dankert, 2011; Wolf & Van Dooren 2017). Bovendien ontbreekt het vooralsnog aan kennis op het gebied van het versnellen van uitvoeringsprocessen, mede doordat de bestuurskunde zich meer richt op het beschrijven van de complexiteit van de huidige beleidspraktijk dan op de veranderingen en stuurbaarheid daarvan (Braun et al., 2015; Ostaijen, 2016; Schillemans, 2017).

Ook stuiten gemeenten en investeerders bij veel flex-woonprojecten op weerstand. Die weerstand komt in eerste instantie vaak uit de buurt waar de woningen worden gepland. Bewoners zien op tegen de komst van flexwoningen, vaak vanwege slechte publiciteit rond projecten uit het verleden. Het creëren van draagvlak voor flexwoningen onder buurtbewoners kost veel moeite en veel tijd. Behoorlijk wat projecten zijn nooit tot uitvoering gekomen vanwege de weerstand vanuit de buurt. Weerstand bestaat echter niet alleen bij buurtbewoners, maar soms ook binnen het gemeentelijke bestuur (Wolf & Van Dooren, 2017). Bestuurskundige kennis over legitimiteit, de complexe relatie tussen beleid en uitvoering, draagvlakverwerving, NIMBY-kwesties, participatieve democratie, en zo verder, kan hier behulpzaam zijn.

Meer regie

Sinds enige tijd klinkt een steeds luider wordende roep om meer regie van de rijksoverheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Velen, waaronder experts en politici, menen dat door gebrek aan centrale regie veel ruimtelijk beleid verkokerd is geraakt en de samenhang tussen beleidsdossiers uit het oog is verloren, met grote problemen zoals de wooncrisis als gevolg (PBL, 2021a; Rli, 2021). Wat nu precies gevraagd of verwacht wordt van de rijksoverheid wanneer opgeroepen wordt tot meer regie, blijft vaak onduidelijk. In de interviews voor de analyse van de verkiezingsprogramma's wisten politieke partijen vooral te benoemen wat ze daar niet onder verstaan (PBL, 2021b). Buitelaar & Hajer (2021) tekenen naar aanleiding van die onduidelijkheid op dat het concept 'regie' het 'duizend-dingen-doekje' in de publieke discussie dreigt te worden. Een nadrukkelijker uitwerking van wat regie in ruimtelijk beleid zou kunnen zijn, en hoe dat in de beleidsuitvoering het oplossen van de wooncrisis al dan niet zou kunnen helpen, lijkt een voor de hand liggende inbreng vanuit de bestuurskunde.

De beoogde regie op de woningmarkt begint met het publiceren van nationale prestatieafspraken voor de sociale sector vorm te krijgen (Ministerie van BZK, 2022). Hiervoor werkt de minister aan 'een nieuw volkshuisvestelijk stelsel, waarin we prestatieafspraken maken die worden vertaald naar provinciaal niveau en uiteindelijk worden gerealiseerd via lokale prestatieafspraken tussen gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties'. Dit is een belangrijke trendbreuk met het huidige beleid, waarin de lokale actoren in gezamenlijkheid de opgave en daaruit voortvloeiende afspraken vaststellen. Het zijn nu de gemeenten die, op voorwaarde van het hebben van een gemeentelijke woonvisie, corporaties dwingende prestatieafspraken kunnen opleggen. In de praktijk blijken de partijen in het tripartite overleg elkaar goed te vinden: het aantal geschillen dat, via de adviescommissie, aan de minister wordt voorgelegd is gezien het grote aantal betrokken gemeenten, corporaties en huurdersvertegenwoordigingen erg laag (Ministerie van BZK, 2019).

In de voorgestelde nationale prestatieafspraken wordt de totale woningbouwproductie vanuit het Rijk vastgesteld, en na verdeling van de opgave over de provincies bij de lokale actoren neergelegd. Lokale actoren verliezen daarmee de vrijheid om lokale belangen naar eigen inzicht te prioriteren. Immers, corporaties beschikken over een aanzienlijk, maar zeker niet oneindig volkshuisvestelijk vermogen. Sterker: gegeven onder meer de oplopende bouwkosten en grondprijzen is de financiële ademruimte die ontstond met het afschaffen van de verhuurderheffing verdampt (Conijn et al., 2022). Door de sterke sturing vanuit het Rijk op aantallen te bouwen en te verduurzamen woningen, verdwijnen andere volkshuisvestelijke

doelen zoals betaalbaarheid en leefbaarheid mogelijk uit het zicht, ongeacht wat bewoners en bestuurders daar lokaal van vinden.

Het door de minister vaststellen van de bouw- en verduurzamingsopgaven beperkt lokale actoren niet alleen in hun beleidsvrijheid, maar stelt de sector ook voor nieuwe vragen en uitdagingen rond de samenwerking. Lokale actoren wisten elkaar in het tripartite overleg goed te vinden, maar hoe verandert dat binnen een context waarin de belangrijkste keuzes al gemaakt zijn? En hoe gaan de verschillende overheden en actoren zich tot elkaar verhouden binnen een context van bindende afspraken? Leidt dat tot moeizame gesprekken en het juridisch dichtspijkeren van overeenkomsten, of is het opgebouwde vertrouwen uit de afgelopen periode een goede basis voor de toekomst? Op dit soort thema's ontbreekt inzicht, en kunnen bestuurskundigen een belangrijke bijdrage leveren aan het publieke debat.

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we laten zien hoe de problemen op de woningmarkt het gevolg zijn van een combinatie van economische omstandigheden en overheidsbeleid. Juist dat laatste rechtvaardigt de inbreng van verschillende soorten bestuurskundige kennis. Wij hebben aannemelijk proberen te maken dat zowel het gebruiken van bestaande bestuurskundige kennis, over bijvoorbeeld netwerken, beleid en uitvoering, samenwerken, *governance* en burgerparticipatie, als het (door)ontwikkelen van een normatieve bestuurskunde, gericht op 'publieke waarden', een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het aanpakken van het woningvraagstuk. Maar ook andersom geredeneerd: het woondomein biedt veel mogelijkheden voor bestuurskundigen voor zowel disseminatie van kennis als theorieontwikkeling.

Bestuurskundigen waren de afgelopen decennia maar beperkt zichtbaar in het woondossier. Dat is deels te wijten aan het uitblijven van vragen uit beleid en deels door een bestuurskundige discipline die onvoldoende relevante kennis voor het woondossier produceert. Diepgaande dossier-specifieke kennis, en een (hernieuwde) verbinding met zowel politieke theorievorming als slimme sturing zou de relevantie van de bestuurskunde voor het woondomein kunnen vergroten.

Zo'n verandering gaat uiteraard niet vanzelf en hooguit traag. Het vereist onder andere namelijk erkenning en ontwikkeling van de door ons geïdentificeerde benodigde kennis binnen de discipline. En dat hangt weer af van belonings- en erkenningsstructuren binnen het academische 'bedrijf'. Wanneer die met elkaar in lijn worden gebracht, kan de bestuurskunde in de komende decennia betekenisvol zijn voor het zó belangrijke woondossier: een woning die betaalbaar is, is immers een

eerste levensbehoefte. De bestuurskunde heeft in potentie alles in zich om in de komende vijftig jaar een belangrijke bijdrage te leveren aan de kennisbasis van het woonbeleid.

REFERENTIES

- Allers, M.A., & Conijn, J.B.S. (2021). *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau*. Groningen/Utrecht: COELO/Finance Ideas.
- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality – What can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bentham, J. (1789, herdruk 2007). *An introduction to the principles of morals and legislation* (Dover ed.). Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braun, C., Fenger, M., 't Hart, P., Van der Veer, J., & Verheij, T. (2015). 'Quo vadis, Nederlandse bestuurskunde?'. *Bestuurskunde*, 24(4), 82-92.
- Buitelaar, E. (2020). *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity x Valiz.
- Buitelaar, E., & Hajer, M. (2021). Volg 't klimaat en richt Nederland laag voor laag in. *NRC Handelsblad*, 18 januari 2021.
- Buitelaar, E., & Van Schie, M. (2018). Bouwen niet verboden. *Ruimte + Wonen*, 22 juli 2018, www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden.
- CBS (2016). *Het lot van de verdwenen bouwvakkers*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/22/het-lot-van-de-verdwenen-bouwvakkers.
- CBS (2018). *Keert de verdwenen bouwvakker terug?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Conijn, J., Dioncre, J., & Van Son, M. (2022). *Afschaffen verhuurderheffing onvoldoende voor opgaven sector*. Utrecht: Finance Ideas.
- Conijn, J., & Schilder, F. (2011). How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands. *Property Management*, 29(1), 103-119.
- Conijn, J., Schilder, F., & Meertens, V. (2019). *Buy-to-let verdringt de koopstarter van de woningmarkt*. ASRE Research paper 2019-03. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- CPB & PBL (2016). *Kansrijk woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Groot, C., Schilder, F., Daalhuizen, F., & Verwest, F. (2014). *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dankert, R. (2011). *Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid: de implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties*. Proefschrift. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Dawkins, C.J. (2021). *Just housing. The moral foundations of American housing policy*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- Dignum, M., Van der Kooij, P., Kunseler, E., Van Schie, M., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Donders, J., Van Dijk, M., & Romijn, G. (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- EIB (2021). *Monitor bouwketen najaar 2021*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EIB (2022). *Bouw in beeld 2020-2021*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Elsinga (2011). *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede. Delft: TU Delft.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a moral ideal. *Ethics* 98(1), 21-43.

- Geuting, E., Ham, M., & De Leve, E. (2021). *Ongebruikte grondposities: onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Arnhem: Stec.
- Groenemeijer, L., Gopal, K., Stuart-Fox, M., Van Leeuwen, G., & Omtzigt, D. (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt: prognose en scenario's 2021-2035*. Delft: Abf Research.
- Groot, J., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., & Schilder, F. (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gruis, V. (2008). Organisational archetypes for Dutch housing associations. *Environment and Planning C*, 26(6), 1077-1092.
- Helderman, J-K. (2007). *Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. Rotterdam: EUR.
- Hendriksma, M. (2022). Nijpend tekort aan personeel nekt bouwplannen. *Binnenlands Bestuur*, 18 mei 2022, www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nijpend-personeels-gebrek-nekt-bouwplannen.
- Hers, J., Hof, B., Rougoor, W., Van Benthem, M., Smits, T., Witteman, J., & Verheuveel, N. (2019). *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag Uitgeverij.
- Jansen, Y. (2018). Bouwkundigen zijn vrijwel op, *Binnenlands Bestuur*, 31 augustus 2018, www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/planuitval-dreigt-door-personeelstekort-0.
- Jonkman, A. (2019). *Distributive justice of housing in Amsterdam*. Amsterdam: UvA.
- Klijin, E-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naaorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Koning, P., & Van Leuvensteijn, M. (2010). *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*. Den Haag: CPB.
- Kruijt, B. (1975). *Stedelijk verval en ruimtelijke economie*. Inaugurele rede. Deventer: Kluwer.
- Middelkoop, M., & Schilder, F. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Miller, P. (2001). Governing by numbers: why calculative practices matter. *Social Research*, 68(2), 379-396.
- Ministerie van BZK (2017). *Staat van de Woningmarkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019). *Reflectie geschilcommissie prestatieafspraken Woningwet*. Brief 2019-0000342295. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2022). *Nationale prestatieafspraken*. Bijlage bij Kamerbrief 2022-0000346042, dd. 30 juni 2022. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moroni, S. (1997). *Etica e territorio*. Milan: FrancoAngeli.
- Moroni, S. (2020). The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice. *Planning Theory* 19(3), 251-267.
- NVM (2022). *Analyse woningmarkt, 1e kwartaal 2022*. Nieuwegein: NVM.
- OESO (2021). *OECD Economic Surveys Netherlands*, June 2021 overview. Parijs: OESO.
- PBL (2020). *Betaalrisico's wonen – indicator Balans van de Leefomgeving 2020*, <https://pbl.sitearchief.nl/?subsite=balansleefomgeving#archive>.
- PBL (2021a). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b). *Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2021-2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. New York, NY: Columbia University Press.

- Reedijk, W., & Luijkx, T. (2020). *De productie van verplaatsbare- en andere flexwoningen in Nederland*. Weesp: Watkostdebouwvaneenhuurwoning & Expertisecentrum Flexwonen.
- Rijksoverheid (2022). *Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling*. Den Haag: IBO.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). *Geef richting, maak ruimte!*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Romijn, G., & Besseling, P. (2008). *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag: CPB.
- Schilder, F., & Conijn, J. (2012). *Restschuld en het functioneren van de koopwoningmarkt*. ASRE Researchpaper 2013-02. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskundes: Uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden. In P.M. Karré, T. Schillemans, M. van der Steen, & Z. van der Wal (Red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 129-143). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Schulz, M., Ophoff, P., Van der Wilt, A., Van Twist, M., & Chin-a-Fat, N. (2021). *Omgaan met onvoorspelbaarheid: een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-Covid-19 herstelplannen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers* 35(2), 153-169.
- Sleijpen, O. (2022). *De woningmarkt: een financieel stabiliteitsrisico*. Presentatie Shared Value conferentie 5 april 2022. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Smith, D.M. (1994). *Geography and social justice*. Oxford: Blackwell.
- Van der Steen, M. (2016). 'Wat hebben wij aan u?' *Bestuurskunde*, 25(1), 78-89.
- Van Montfort, C., Schulz, M., Metze, T., Van de Wijdeven, T., Brandsen, T., Helderma, J.K., & Frankowski, A. (2014). *Voorbij de waan van de dag: Over mogelijke toekomst voor de sociale huisvesting in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt: gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. In opdracht van Autoriteit Consument en Markt, www.acm.nl/sites/default/files/documents/de-werking-van-de-grondmarkt.pdf.
- Van der Putten, R., Dorren, L., & Trommel, W. (2020). Kritische bestuurskunde. Naar een reflexief perspectief op bestuur en beleid. *Bestuurskunde*, 29(1), 3-9.
- Van Ostaijen, M. (2016). De wil van Wilson. Onder bestuurskundigen: een reflectie op de zelfreflectie en een pleidooi voor bestuurskunde als politieke wetenschap. *Bestuurskunde*, 25(4), 94-104.
- Verheul, W.J., & Hobma, F. (2022). Institutionele ruimte voor wonen: de wooncrisis en achterliggende systeemkwesties op de agenda. *Bestuurskunde*, 31(1), 1-16.
- Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2007). Housing supply and land use regulation in the Netherlands. *Tinbergen Institute Discussion Papers* 07-058/3. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt: verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans uitgevers nv.

ZORGTOEGANKELIJKHEID IN EEN GEZONDE ZORGSECTOR? VOORBIJ HET ONHOUDBAARHEIDSFRAAM

Jet Bussemaker, Eduard Schmidt, Jelmer Schalk, Robert Vonk en Jan-Luuk Hoff

INTRODUCTIE

‘Weet je, doe heel even je ogen dicht’, zegt een onbekende interviewer tegen een jonge huisarts, ‘De zorg in 2040, wat zie je dan?’. De huisarts sluit zijn ogen en zegt: ‘Tekorten aan alles. Er is een tekort aan zorgverleners, materiaal (...) het ziekenhuis (...) de ouderenzorg, de jeugdzorg.’ De camera zoomt uit. Er staat een oudere huisarts in een overvolle wachtkamer en er verschijnt langzaam een tekst in beeld: ‘De zorg in Nederland moet rigoureuus veranderen, anders zal alles vastlopen’ (ZIN, 2022). Deze omineuze scene komt uit een kort filmpje waarmee de rijksoverheid in mei 2022 het maatschappelijke debat over de houdbaarheid van de Nederlandse gezondheidszorg hoopte aan te zwengelen. De onderliggende boodschap is duidelijk: de Nederlandse gezondheidszorg is onhoudbaar. ‘We moeten nú keuzes maken’, aldus de campagnewebsite (ZIN, 2022).

Het spreken in termen van ‘onhoudbaarheid’ als het gaat om zorg en ondersteuning is in Nederland zeker geen nieuw verschijnsel. Aan de vooravond van 1987 – het jaar waarin het rapport *Bereidheid tot verandering* voor het eerst een lans brak voor gereguleerde marktwerking in de Nederlandse gezondheidszorg – was de Nederlandse gezondheidszorg ook al ‘onhoudbaar’ (Bertens & Vonk, 2020). Met één belangrijk verschil. In de jaren tachtig ging het vooral om organisatorische onhoudbaarheid. Het Nederlandse zorgstelsel was weliswaar duur, maar volgens de critici vooral verstarde, uniform, ondoelmatig en centralistisch (CSFG, 1987). Vandaag de dag lijkt de politieke nadruk vooral op de financiële en personele onhoudbaarheid te liggen. De gezondheidszorg is, zo luidt het verhaal, als ‘het koekoeksjong in het begrotingsnest’: een sector die steeds meer collectieve middelen opeist en zo andere publieke taken langzaam uit de rijksbegroting duwt. Dit beeld zien we ook terug als het gaat om de arbeidsmarkt. Er wordt vooral gewezen op het ‘gevaar’ dat straks één op de vier werknemers in de zorg moet

werken en hoe dat de nationale arbeidsmarkt zal ontwrichten (SER 2020). De zorg eist niet alleen onevenredig veel geld, maar ook onevenredig veel personeel op. Het beeld van de zorg als gulzig koekoeksjong – ooit gelanceerd in een NRC-column door econoom Flip de Kam (De Kam, 2010) heeft zich vandaag de dag stevig genesteld in de hoofden van beleidsmakers (Van der Goot, 2020).

Deze ‘onhoudbaarheidsthese’ is stevig verankerd in de theorie van *public choice economics* die het denken over de verhouding tussen staat, markt én overheidsuitgaven in Nederland sinds de jaren tachtig sterk heeft beïnvloed. Dit niet onomstreden gedachtengoed ziet er als volgt uit. Volgens de *public choice* theoretici is de belangrijkste reden achter de expansie van de publieke sector vooral het feit dat zowel politici als belangengroepen baat hebben bij groei. De ene groep wil meer geld. De andere groep wil meer macht. Veel beleid wordt dus niet gedreven door het algemeen belang, maar door eigenbelang van belangengroepen en beleidsmakers. Volgens *public choice* theoretici heeft de van oudsher sterke en vrijwel autonome positie van particuliere organisaties in de Nederlandse gezondheidszorg ervoor gezorgd dat juist deze sector zich heeft ontwikkeld tot een rupsje-nooitgenoeg, dat steeds meer financiële middelen, werknemers én maatschappelijke taken naar zich toetrekt. De enige manier om deze op eigenbelang gestoelde expansie een halt toe te roepen, aldus de *public choice* denkers, zijn harde financiële grenzen: een structureel streng dieet van zuinigheid en zinnigheid. Dit betekent ook dat de neiging tot overheidsingrijpen zo veel mogelijk moet worden onderdrukt. De voornaamste rol van de overheid is, naast het stellen van harde financiële grenzen, ook het zo veel mogelijk stimuleren van doelmatig handelen door het introduceren van marktmechanismen in de publieke sector, zodat met de beperkte middelen het grootst mogelijk resultaat wordt bereikt (Oudenampsen & Mellink, 2021).

Deze manier van kijken heeft het zorgbeleid de afgelopen decennia stevig in zijn greep gekregen. De gezondheidszorg werd en wordt vooral gezien als een boekhoudkundig probleem, als een begrotingspost die koste wat kost in bedwang moet worden gehouden. Dat uit zich onder meer in het arsenaal van beleidsopties dat in stelling wordt gebracht. Begrenzing en beperking van zorguitgaven, zorggebruik en zorgaanpak staan daarbij centraal (WRR, 2021).

Begrenzing en beperking zijn in zichzelf legitieme doelen, maar de vraag is of de sterke focus op financiële onhoudbaarheid recht doet aan de vraagstukken waar de zorgsector zich voor gesteld weet. Immers, de structurele personele tekorten en groeiende groep zorgbehoevenden als gevolg van vergrijzing stellen het bestaande zorgstelsel voor verschillende uitdagingen. In deze bijdrage onderzoeken we daarom in hoeverre de bestuurskunde kan bijdragen aan de ontwikkeling van het zorgstelsel door *andere manieren van denken* aan te dragen over de houdbaarheid en

besturing van de gezondheidszorg, specifiek in termen van maatschappelijke opbrengsten en publieke waarde (Polder, Hoekstra & Vonk, 2020).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. We beginnen met een korte schets van de gezondheidszorg, cruciale wetten en de dominante sturingsfilosofie. Vervolgens staan we stil bij de belangrijkste uitdagingen in het zorgstelsel en werken we de onhoudbaarheids-these verder uit. Dat wordt gevolgd door een bespreking van de *governance* van het zorgstelsel vanuit bestuurskundig perspectief. Vervolgens maken we de balans op en schetsen we een weg vooruit. We sluiten af met een korte beschouwing op de rol en de zichtbaarheid van de bestuurskunde in de zorg.

DE GOVERNANCE VAN DE ZORG: HET NEDERLANDSE STELSEL EN ZIJN UITDAGINGEN

De eerste georganiseerde zorgverzekeringen ontstonden in de negentiende eeuw, met vaak lokale ziekenfondsen op vrijwillige basis voor lagere inkomensgroepen en particuliere verzekeringen voor mensen met een hoger inkomen. Lokaal waren er kruisverenigingen die thuiszorg boden. Ouderen, gehandicapten en chronisch zieken waren aangewezen op de liefdadigheid en gemeentelijke armenzorg. Tijdens en na Tweede Wereldoorlog werd er een groot aantal verplichte sociale verzekeringen ingevoerd. Denk voor de gezondheidszorg bijvoorbeeld aan de verplichte ziekenfondsverzekering – via het Ziekenfondsenbesluit van 1941 – en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uit 1968, een volksverzekering voor langdurige zorg. Daarmee nam ook de overheidsverantwoordelijkheid toe ten koste van het particulier initiatief (Bertens & Vonk, 2020).

Het huidige juridische raamwerk van de Nederlandse zorgstelsel is betrekkelijk nieuw (De Vries & Kossen, 2015). De belangrijkste stelselwetten zijn aan het begin van de eenentwintigste eeuw in een periode van krap tien jaar tot stand gekomen en beoogden vooral minder staatsinvloed, meer marktwerking en meer lokale verantwoordelijkheid. De wetten waren bedoeld als antwoord op nieuwe uitdagingen waar de zorg voor was komen te staan, zoals de doorzettende vergrijzing, de ontoereikende en controversiële solidariteitsbasis van bestaande regelingen en financiële houdbaarheid. De wetten volgen een sectorale opbouw en regelen respectievelijk de curatieve zorg (Zorgverzekeringswet (Zvw); 2006), langdurige zorg (Wet langdurige zorg (Wlz); 2015), maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); 2007 en 2015) en de Jeugdzorg (Jeugdwet, 2015).

Tabel 1 **Overzicht van organiserende principes van verschillende zorgstelsels**

	Curatieve zorg	Langdurige zorg	Maatschappelijke ondersteuning	Jeugdzorg
Stelselwetten	Zorgverzekeringswet (Zvw)	Wet langdurige zorg (Wlz)	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	Jeugdwet
Beleidsverantwoordelijk ministerie	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Justitie & Veiligheid
Pakketbesliser	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Gemeente	Gemeente
Betrokken adviesorgaan pakketbeslissingen	Zorginstituut Nederland	Zorginstituut Nederland	-	-
Toezichhouder(s)	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd Nederlandse Zorgautoriteit Autoriteit Consument & Markt Autoriteit Financiële Markten De Nederlandse Bank	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd Nederlandse Zorgautoriteit	Gemeente Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Gemeente Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd Inspectie Justitie en Veiligheid
Zorginkoper	Zorgverzekeraar	Zorgkantoor	Gemeente	Gemeente
Richtlijnontwikkeling	Beroepsorganisaties Kwaliteitsraad	Beroepsorganisaties Kwaliteitsraad	-	-
Financieringsgrondslag	Nominale premie Inkomensafhankelijke premie Eigen risico Eigen bijdragen	Inkomensafhankelijke premie Eigen bijdragen	Algemene middelen (Gemeentefonds) Eigen bijdragen	Algemene middelen (Gemeentefonds) Eigen bijdragen

In Tabel 1 is een aantal organiserende principes van de afzonderlijke stelsels weergegeven. Wat opvalt is dat in de sectoren van de curatieve en langdurige zorg de rol van pakketbeslissers, toezichthouder, inkoper en zorglevering veel meer gescheiden zijn dan in de sectoren van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Binnen de Zvw en Wlz is de rol van de rijksoverheid betrekkelijk groot, zowel op het gebied van het verzekerde pakket als op het gebied van toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg. Daarentegen is de rol van de rijksoverheid in de Wmo en Jeugdwet betrekkelijk klein: de decentralisaties van 2007 en 2015 hebben veel bevoegdheden met betrekking tot verstrekkingen, toezicht en inkoop belegd bij gemeenten. Daar is geen sprake meer van een verzekerd pakket, maar van een voorziening. Uitgangspunt is dat burgers gestimuleerd worden te participeren, en door de gemeente met maatwerk gecompenseerd worden voor beperkingen (het zogenoemde compensatiebeginsel).

De nieuwe wetten moesten een antwoord vormen op het dominante politieke discours van financiële onhoudbaarheid. Maar als we breder kijken, dan zien we dat de manier waarop de Nederlandse zorg is ingericht en wordt bestuurd, ook leidt tot andere organisatorische en bestuurlijke onhoudbaarheden, oftewel manieren van werken die op langere termijn niet toekomstbestendig zijn. Wij schetsen hieronder drie vormen van onhoudbaarheid die leiden tot grote uitdagingen voor het stelsel, organisaties en professionals in de gezondheidszorg.

Onhoudbare mensbeelden? Strijdige ideeën over burgers achter de verschillende zorgwetten

Het Nederlandse zorgstelsel wordt gekenmerkt door verschillende zorgwetten, waarvan de Zvw, de Wlz, de Wmo en de Jeugdwet, zoals hierboven beschreven, de bekendste zijn. Elk van deze wetten is gebaseerd op aannames over burgers (mensbeelden) wat betreft het type zorg en ondersteuningsaanbod dat zij nodig hebben en de mate waarin zij zelf verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de organisatie van dat aanbod. In de praktijk werken mensbeelden vaak anders uit dan verwacht. Zo gaat achter de Zvw het ideaal schuil van een rationele, zelfstandig kiezende burger die goed in staat is om te kiezen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders die concurreren op prijs en kwaliteit van zorg. Volgens dit model zou de keuzevrijheid van mensen in combinatie met concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt (tussen zorgverzekeraars) en op de zorgleveringsmarkt (tussen zorgaanbieders) een prikkel moeten vormen voor kwaliteitsverbetering, zowel bij zorgverzekeraars als bij zorgaanbieders. Ze dingen immers allebei naar de gunst van de verzekerden. Concurrentie op de zorginkoopmarkt zou bovendien moeten leiden tot een evenwicht tussen zorgvraag en -aanbod. Desondanks blijkt uit verschillende onderzoeken dat de Nederlandse burger als zorgconsument niet zo rationeel kiest als gedacht en dat de kwaliteit van zorg of van dienstverlening daarbij voor veel mensen ondergeschikt is aan de andere zaken, zoals reistijd

of de hoogte van de premie (NIVEL, 2015). Ook kostenbeheersing bleek in de praktijk weerbarstiger dan gedacht. Omdat de gereguleerde markt niet vanzelf leidt tot lagere of beheersbare zorguitgaven, worden er sinds 2011 hoofdlijnenakkoorden afgesloten die – als noodgreep – door het ministerie van VWS gebruikt worden om de kostenstijging binnen de Zvw te beperken (RVS, 2021a).

De Zvw laat zien dat mensbeelden niet altijd kloppen met reëel gedrag. Maar mensbeelden kunnen ook onderling strijdig zijn (RVS, 2021b). Het mensbeeld van de rationele calculerende en kiezende burger in de Zvw schuurt met het ideaal van de Wmo dat zorgzame burgers iets voor anderen willen betekenen en zorgvragen in hun eigen netwerk oplossen. Mensbeelden zijn niet onschuldig. We kunnen ze gemakkelijk als vanzelfsprekend gaan ervaren. Maar eenmaal vastgelegd in regelgeving gaan mensbeelden, impliciet of expliciet, deel uitmaken van de bureaucratische logica (RVS, 2021b; Bussemaker, 2022).

Onhoudbare sturingsdynamiek

Naast de verschillende, fragmentarische mensbeelden kenmerkt de zorg zich door een complexe sturingsdynamiek. In de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid zich – als gevolg van het *New Public Management* (NPM) denken (waarover later meer) – in toenemende mate als systeemverantwoordelijke gepositioneerd. Deze positionering heeft als gevolg dat er een veelheid aan organisaties, zoals agent-schappen, toezichhouders en verzekeraars, zijn die sturen op de omvang, kwaliteit, toegankelijkheid en prijs van het zorgaanbod in Nederland. Elk van deze organisaties heeft eigen (wettelijke) kaders, opdrachten en manieren van kijken naar zorginstellingen en zorgverleners. De zorgpraktijk wordt geconfronteerd met deze verschillende logica's en ervaart een grote complexiteit aan wetten, regels en verantwoordingslast. Als gevolg daarvan ontstaat er 'beleidsresistentie'; problemen zijn moeilijk aan te pakken omdat er een veelheid van partijen is die invloed heeft op het vraagstuk en niemand de gehele regie heeft (Bussemaker, 2021).

Box 1. Het tijdschrift *Bestuurskunde* over de zorg

Hoe de Nederlandse bestuurskunde kijkt naar de zorg, is goed te zien aan de hand van het tijdschrift *Bestuurskunde*. Op basis van de online beschikbare edities van dit tijdschrift (2006 tot nu) ontstaat een aardig beeld van de focus van de Nederlandse bestuurskunde wat betreft de zorg, en waar deze publicaties op gericht zijn. Wat in eerste instantie opvalt, is hoe de aandacht binnen de bestuurskunde zich ontwikkeld heeft van macro-, via meso- naar microniveau.

Met de komst van gereguleerde marktwerking in de zorg, werd er in toenemende mate aandacht besteed aan vraagstukken op stelselniveau. Eén van de vraagstukken die hierbij centraal staat, is wie waarvoor verantwoordelijk is binnen de zorg (Putters & Van Grinten, 2006), wat voor effect stelselwijzigingen in de zorg hebben op de verhoudingen tussen zorgvragers, zorgaanbieders en verzekeraars (Keuzenkamp, 2006) en welke nieuwe prikkels in het stelsel zijn gekomen (Turksema, Pestman & Van den Heuvel, 2006; Van Est & De Haan, 2010).

Dat gereguleerde marktwerking ook grote gevolgen heeft voor zorgorganisaties wordt duidelijk uit een reeks van publicaties vanaf 2010. Het gaat dan onder andere over de schaalgrootte van zorgorganisaties (Blank & Van Hulst, 2011; Postma, Putters & Van de Bovenkamp, 2012) of waarom zorgbestuurders wel of niet geneigd zijn om te willen fuseren (Postma & Roos, 2016). Daarnaast is er in toenemende mate aandacht voor vraagstukken die zich afspelen in samenwerkingsverband of netwerken van organisaties, met name met betrekking tot decentralisaties voor en na 2015 (Passchier & Schalk, 2016; Schalk et al., 2021).

Zeker de laatste jaren is er ook steeds meer aandacht voor het microniveau. Het gaat dan veelal om vraagstukken over verschillende (institutionele) logica's binnen zorgorganisaties (De Bruijn & Noordegraaf, 2010) of professionaliteit (Huis in 't Veld, Nagtegaal & Noordegraaf, 2020). Ook rond de invoering van de Zvw is er de nodige aandacht voor het spanningsveld tussen zelfregulering (beleidsvrijheid van zorgprofessionals) en het management-denken (Noordegraaf 2005).

Onhoudbare uitvoeringsvraagstukken

De hierboven uitgewerkte thematiek werkt ook door in de uitvoeringsvraagstukken waar zorgprofessionals mee geconfronteerd worden. De verschillende manieren waarop er door toezichthouders, beleidsmakers, verzekeraars en zorgorganisaties gestuurd wordt op het werk van publieke professionals kan zorgen voor een zekere mate van (beleids)vervreemding (Tummers, 2012). Regelmatig wordt dan ook gesteld dat er een kloof is ontstaan tussen de systeemwereld van regels, wetten en structuren die op stelselniveau wordt ontwikkeld enerzijds, en de leefwereld van artsen, verpleegkundigen en verzorgenden in de uitvoeringspraktijk anderzijds. Zij hebben te kampen met een hoge administratieve lastendruk. Zo liet ActiZ – brancheorganisatie van Nederlandse zorgorganisaties – in 2020 becijferen dat er ongeveer 25.000 fte in de zorg besteed wordt aan het administreren en verantwoorden van zorg (ActiZ, 2020). Voor veel zorgprofessionals is vaak niet duidelijk

waarom van hen gevraagd wordt om werkzaamheden op een bepaalde manier te verantwoorden. Als gevolg daarvan wordt het verantwoorden van zorg gezien als ‘werk over zaken die zij niet heel belangrijk vinden’.

Om deze onhoudbaarheden beter te begrijpen is het nuttig om nader in te gaan op hoe we vanuit bestuurskundig perspectief de *governance* van het zorgstelsel kunnen begrijpen. Zoals in Box 1 te zien is, zijn er in het tijdschrift *Bestuurskunde* verschillende analyses gedaan van de werking van het zorgstelsel en de sturingsdynamiek die hieruit voortvloeit in de praktijk.

Het zorgstelsel vanuit bestuurskundig perspectief

Waar in het tijdschrift *Bestuurskunde* (Box 1) een verschuiving zichtbaar is van aandacht voor stelselvraagstukken op macroniveau naar aandacht voor de uitvoeringsvraagstukken op microniveau, is er relatief beperkt aandacht voor de samenhang tussen deze analyseniveaus en de interactie tussen deze niveaus. Het valt immers te verwachten dat ontwikkelingen op macroniveau, bijvoorbeeld veranderingen in de manier waarop toezicht wordt gehouden op zorgprofessionals, ook invloed hebben op organisatie- en professionalniveau, bijvoorbeeld een doorwerking in de manier waarop verantwoording wordt afgelegd, en de botsing van systeem- en professionele waarden.

Inzicht in *governance*-paradigma's kan helpen om te snappen welke vragen spelen op macro-, meso- en microniveau in de zorg. Met een *governance*-paradigma bedoelen we een set van (relatief) coherente en bij elkaar horende normen en ideeën die ten grondslag liggen aan hoe we de publieke sector en publieke organisaties moeten besturen en moeten organiseren (Torfing et al., 2020). In eerste instantie beschrijven we de in de introductie genoemde vormen van onhoudbaarheid aan de hand van (1) *New Public Management*. We bespreken daarna een alternatief *governance*-paradigma dat recenter sterker in de praktijk terug te zien is, namelijk (2) *Public Value Governance*.

New Public Management (NPM)

De beleidsveranderingen die vanaf het begin van de jaren negentig werden doorgevoerd om de dure, starre, inflexibele en ondoelmatige publieke sector te hervormen, worden in de bestuurskunde beschreven en geduid onder de term *New Public Management* (Osborne & Gaebler, 1992; Hughes, 1998; Hood, 1991). NPM laat zich samenvatten in een aantal uitgangspunten voor overheidsorganisaties die de zorg doeltreffender, doelmatiger en responsiever zouden moeten maken: privatisering, klantgerichtheid, prestatie management en verzelfstandiging (Andrews et al., 2019).

NPM kan gezien worden als paraplubegrip voor twee aparte stromingen: het marktdenken en het management-denken (Torfing et al., 2018). Het marktdenken is sterk geïnspireerd door *public choice economics*: hoe zorgen we ervoor dat de publieke sector zo klein, efficiënt en goedkoop mogelijk wordt? Hierbinnen kan onderscheid worden gemaakt in *business like*, *entrepreneurial* en *contractual reform*. Deze hervormingen uiteten zich in zaken als privatisering, outsourcing en verzelfstandiging, met de gedachte dat deze kunnen bijdragen aan een goedkopere, klantgerichtere en betere dienstverlening (Andrews et al., 2019). Het management-denken heeft als uitgangspunt dat (publieke) organisaties beter presteren als professionele managers meer grip hebben op de organisatie (Kettl, 2005). Die grip ontlenen zij aan instrumenten en strategieën uit het bedrijfsleven, zoals het gebruik van prestatie monitoring en straffen of beloningen om de organisatie te sturen. We bespreken beide stromingen hier kort.

Het marktdenken

De verschillende rollen en verantwoordelijkheden in de verschillende zorgstelsels zijn te herleiden naar drie leidende overheidshervormingen in de afgelopen decennia (Noordegraaf, 2015). Ten eerste gaan alle stelselwetten uit van *business like reform* waarbij publieke diensten worden gedefinieerd als (zorg)producten en diensten die aan de hand van heldere prestatiecriteria kunnen worden beoordeeld en ingekocht. Concurrentie tussen private aanbieders moet ervoor zorgen dat de producten en diensten zo doelmatig mogelijk worden geproduceerd. De Zorgverzekeringswet, waarbij zorgverzekeraars namens hun verzekerden zorg inkopen, is hiervan misschien het meest uitgesproken voorbeeld. Maar ook bij gemeentelijke aanbestedingen van jeugd- en thuiszorg staan producten, diensten en prestatiecriteria centraal.

Daarnaast gaan vrijwel alle stelselwetten uit van *entrepreneurial reform*, waarbij ondernemerschap in de uitvoering van zorgtaken wordt gestimuleerd om tot efficiëntere en goedkopere vormen van zorg te komen. Het bedrijfsleven werd geacht doelmatiger en doeltreffender te kunnen opereren dan publieke organisaties, naast het idee dat private aanbieders een hogere kwaliteit van zorg leveren, door innovatie te stimuleren en verantwoordelijken daarvoor te belonen. Uitwerkingen hiervan zijn het loslaten van de wettelijke beperkingen rond het winstoogmerk in de curatieve zorg en de opkomst van zzp'ers in de thuiszorg.

Tot slot kunnen in de stelselwetten vormen van *contractual reform* worden gesignaleerd, waarbij de relatie tussen klant, inkoper en uitvoerder het karakter van een heldere (contractuele) overeenkomst heeft. De focus op het verbeteren van de *klantgerichtheid* van publieke organisaties slaat terug op de nadruk binnen NPM op de veronderstelde superieure responsiviteit van de private sector, ten opzichte van de

publieke sector, op vragen en behoeften vanuit de consument rondom een geleverde dienst. Het idee is dat als de consument beter geïnformeerd is, adequater kan communiceren met de aanbieder en diens besluiten kan beïnvloeden, aanbieders hun diensten doeltreffender en doelmatiger kunnen leveren. In het zorgstelsel zijn verschillende voorbeelden van dit gedachtegoed te vinden. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld is waarschijnlijk de mogelijkheid om aan het eind van het jaar te wisselen van zorgverzekeraar in de zorgverzekeringswet (Zvw). Maar er kan ook gedacht worden aan de intrede van het persoonsgebonden budget (pgb) in de AWBZ en later de Wmo, Wlz en Zvw, waarmee burgers geacht worden zelf zorg, verpleging of ondersteuning in te kopen. Of aan de verschillende leveringsvormen binnen de Wlz, waarbij burgers zelf kunnen kiezen hoe zij de benodigde zorg willen ontvangen en of zij dit thuis of in een instelling willen ontvangen.

Binnen de gezondheidszorg heeft het marktdenken vooral invloed gehad op stelselniveau (macro). De rol van de overheid binnen de gezondheidszorg veranderde met de komst van gereguleerde marktwerking en marktdenken. De overheid werd geacht niet langer alles in eigen beheer uit te voeren, maar met name een regulerende en faciliterende rol in te nemen. Verzelfstandiging (*agencification*) speelt daarbij een belangrijke rol en gaat over het op afstand plaatsen en disaggregeren van uitvoeringsorganisaties, met als doel de controle over de daadwerkelijke dienstverlening te verplaatsen van politici en ministeries naar managers, die beter in staat zouden zijn om te innoveren zonder al te veel bemoeienis van de politiek. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het ministerie van VWS beperkte regie heeft op de zorg. Het ministerie ziet zichzelf vooral als 'systeemverantwoordelijke'. Naast het ministerie zijn er verder verschillende systeempartijen (zoals de NZa, ZIN, IGJ, ACM, AFM en DNB), met ieder hun eigen beleidslogica's en verantwoordingseisen. Zorgaanbieders én zorgverzekeraars hebben daardoor te maken met zogenoemde *multiple accountabilities* (Van der Grinten & Meurs, 2006; Aleksova & Schillemans, 2021).

Het management-denken

De tweede stroming binnen het NPM-gedachtegoed is het management-denken. In de traditionele (Weberiaanse) bestuurskunde waar NPM zich tegen afzet, ligt de nadruk op het managen van *input* (budgetten, personeel) en processen (regels en structuren). NPM verlegt de nadruk naar prestatie management, dat wil zeggen het gericht meten, rapporteren en evalueren van beoogde uitkomsten. Daardoor hecht NPM groot belang aan de meetbare *output* van dienstverlening (en meer specifiek de kosten per eenheid output, of doelmatigheid). Voorbeelden van dergelijke outputindicatoren zijn de dertig-dagen-sterfte na een ziekenhuisopname of de wachttijd (Treeknormen) voor een bepaalde behandeling. Deze nadruk op meetbare out-

put heeft gezorgd voor een explosie van benchmarks en monitoringsinstrumenten in de zorg, zoals de ziekenhuis Top-100 en de EHCI-index. Meetbare output, zo is de gedachte, verhoogt de transparantie van dienstverlening, maakt concurrentie eerlijk en inzichtelijk, en ondersteunt een duidelijke verantwoordingscultuur. Bovendien versterken deze meetinstrumenten de grip die managers hebben op hun organisatie en bieden daarmee een (deel van een) antwoord op de informatie asymmetrie die bestaat tussen manager en uitvoerder. Het management-denken is daarmee in de basis gestoeld op wantrouwen en leidde tot een groot scala aan instrumenten om prestaties te meten en belonen. De focus vanuit deze stroming is vooral op organisatieniveau (meso).

NPM is geen coherente theorie, maar veeleer een beschrijving en duiding van overheidsbeleid dat geënt is op markt- of managementprincipes. NPM kan er daardoor in verschillende landen anders uitzien. In Groot-Brittannië en de VS zijn bijvoorbeeld veel elementen uit het marktdenken geïntroduceerd, terwijl in de Scandinavische landen vooral elementen uit het management-denken van NPM omarmd werden (Torfing et al., 2020). In Nederland heeft, net als in de meeste landen, NPM het bestaande stelsel niet vervangen, maar zijn elementen ervan geïmplementeerd in bestaande institutionele structuren. Een voorbeeld is de sterke en aanhoudende Nederlandse nadruk op consultatie van belangengroepen (poldermodel), bijvoorbeeld bij hoofdlijnakoorden of het Integraal Zorgakkoord, waardoor Nederland relatief laat (2006) is overgegaan op een gereguleerd marktmodel in de zorg (Van der Grinten, 2006; Bertens & Vonk, 2020).

Kortom, er kan niet worden gesproken van ‘het’ NPM-model. Een dergelijk ‘model’ is in ieder geval nergens in zuivere vorm geïmplementeerd (Brandsen & Kim 2010). Dat heeft ook te maken met de competitie tussen doelstellingen van beleid. Presteren in de zorg gaat over meer dan alleen betaalbaarheid. De prestatie-indicatoren voor de gezondheidszorg die bijvoorbeeld het ministerie van VWS hanteert, gaan óók over toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg, en over *equity* (verschillen tussen bevolkingsgroepen). Vaak betekent het nastreven van het ene doel (bijvoorbeeld betaalbaarheid) dat het andere doel (bijvoorbeeld kwaliteit) minder goed bereikt wordt. De dominantie van het NPM-sturingsmechanisme zorgt er evenwel voor dat de nadruk in de praktijk ligt op betaalbaarheid en doelmatigheid. Daarnaast zijn doelstellingen vaak ambigu, en is het bijvoorbeeld niet duidelijk wat er nu precies met ‘kwaliteit van de zorg’ bedoeld wordt. Mede daardoor ligt de nadruk in de praktijk op de meetbaarheid van output, waardoor indicatoren vaak strikt kwantitatief van aard zijn en niet altijd op een adequate manier de bedoelde doelstelling (*outcome*) weerspiegelen. Tegelijkertijd bevordert dit sturing op strikt deze outputindicatoren door aanbieders, waardoor doelverschuiving kan optreden (Bevan & Hood, 2006; Kruse et al., 2020).

Het is enigszins ironisch dat financiële onhoudbaarheid sinds de implementatie van NPM-sturingselementen in de zorg niet van tafel is verdwenen. Weliswaar was de verwachting dat de invoering van NPM-sturingselementen de doelmatigheid van zorg zouden vergroten. Maar doelmatigheid maakt de zorg niet per definitie 'financieel houdbaar', want ook doelmatige zorg kan duur zijn. Het is ook in de hoogtijdagen van NPM in politieke zin onmogelijk gebleken om de gezondheidszorg een 'streng dieet van zuinigheid en zinnigheid' op te leggen, bijvoorbeeld via strakke budgettering of het beperken van zorggebruik en -aanspraken. De gezondheidszorg kon in begrotingen altijd rekening op groei (WRR, 2021). Dit kwam enerzijds doordat er ook andere publieke waarden in het spel zijn als het gaat om gezondheidszorg, zoals toegankelijkheid, kwaliteit en *equity*. Anderzijds, zoals *public choice* economen zouden zeggen, doordat de invoering van NPM-sturingsmechanismen de invloed en autonomie van belangengroepen en particuliere organisaties in de gezondheidszorg nauwelijks heeft beperkt. Tegelijkertijd heeft NPM wel gezorgd voor een aantal cruciale knelpunten.

DE BESTUURSKUNDE ALS REM OP DE ONHOUDBAARHEID?

Waar traditionele bestuurskundige benaderingen de overheid vooral zagen als producent en uitvoerder van beleid, en de overheid binnen het NPM-denken vooral de rol had om efficiënt en effectief te sturen op doelen en middelen, is er in de afgelopen vijftien jaar een nieuwe stroming zichtbaar geworden die de overheid vooral ziet als een producent van publieke *waarde*. De *Public Value Governance* (PVG) benadering, ontstaan als reactie op NPM, biedt handelingsperspectieven voor de overheid om publieke waarde te creëren, met als uitgangspunt een voortdurende zoektocht naar de juiste afweging tussen publieke *waarden*.

Public Value Governance (PVG)

PVG als *governance*-paradigma gaat uit van het naast elkaar bestaan van een veelvoud van publieke waarden. Publieke waarden kunnen worden gedefinieerd als publieke doelen zoals toegankelijkheid, kwalitatief hoogwaardige zorg, rechtvaardigheid en verantwoording, maar ook als procedurele morele regels die horen bij de publieke sector, zoals eerlijkheid, participatie en transparantie. Het bijvoeglijk naamwoord 'publiek' in beide varianten wordt gebruikt om de nadruk te leggen op het belang van waarden die maatschappelijke meerwaarde benadrukken, en verder gaan dan waarden als ondernemerschap, competitie en doelmatigheid, die in de private sector (vooral) centraal zouden staan (De Graaf et al., 2011).

Dit paradigma benadrukt dat er nagenoeg altijd spanningen zullen bestaan tussen deze waarden, op verschillende niveaus. Zo kan het nastreven van doelmatigheid (optimaliseren van inspanning en uitkomst) botsen met behoorlijk democratisch

bestuur (tijdrovende en kostbare organisatie). Die spanningen kunnen op, maar ook tussen verschillende niveaus (stelsel, zorgbestuur en professional) bestaan. Zo komen de waarden doelmatigheid en betaalbaarheid die op stelselniveau zo prominent aanwezig zijn, niet voor in de Nederlandse artseneed, die artsen bij hun toetreding tot de beroepsgemeenschap uitspreken (maar wel waarden als cliëntgerichtheid, openheid en verantwoording).

Wanneer we vanuit het perspectief van PVG kijken naar de bestaande framing van het houdbaarheidsvraagstuk valt op dat de vraag wat nu de publieke waarde van de zorg is, eigenlijk nauwelijks gesteld wordt. Die vraag was bij de invoering van NPM ook al niet in beeld gekomen (Putters, 2001). De eerdergenoemde campagne van de rijksoverheid roept dan wel op om het gesprek te voeren over de (pijnlijke) keuzes die gemaakt moeten worden om de zorg toegankelijk en betaalbaar te houden, maar de publieke waarde van de zorg blijft opnieuw onderbelicht. Met andere woorden, *dat* de zorg onhoudbaar is lijkt een geaccepteerde stelling, maar waartoe de zorg dient en *wat* er behouden moet worden blijft onduidelijk.

Een belangrijke taak voor overheden en bestuurders is dus om waarden te identificeren, en op de bestaande spanningen te reflecteren, om vervolgens te beslissen welke waarden prioriteit moeten hebben voor een bepaalde beleidsbeslissing, een proces dat ook wel *public value assessment* wordt genoemd (Huijbregts, George & Bekkers, 2022). Dit proces is volgens de meeste aanhangers van een PVG-benadering bovendien context specifiek. Dat wil zeggen: er is geen set van universele publieke waarden. In plaats daarvan moet per beleidsprobleem en beleidscontext consensus worden bereikt over de prioritering van waarden en wat dat betekent voor de beleidsvorming en -uitvoering (WRR 2004). De totstandkoming en betekenis van publieke waarden is dus niet statisch en absoluut, maar een continu politiek proces tussen belanghebbenden. Het adequaat sturen op die waarden vraagt vervolgens pragmatiek en vaardigheid. De overheid heeft niet langer een vastomlijnde rol, maar moet juist kunnen switchen tussen verschillende rollen en de juiste verbindingen tussen verschillende groepen, belanghebbenden en actoren in de samenleving leggen (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014).

Door niet langer de publieke diensten, maar de publieke *waarde* onderliggend aan deze diensten centraal te stellen, verandert de rol van de overheid. In plaats van te sturen op vooraf gestelde doelen, moet de overheid zich richten op het voeren van een inclusieve dialoog, om zodoende te ontdekken wat die publieke waarde precies is. Niet verrassend benadrukt de PVG-benadering dan ook het belang van *netwerken*, naast wetgeving en de markt, als sturingsmechanisme. Sterk aan PVG verwante literatuur in de bestuurskunde over *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2001) en netwerksturing (Klein & Koppenjan, 2015) leggen een vergelijkbare nadruk op het effectief sturen van samenwerking tussen organisaties. Het belang

van netwerken wordt nog eens versterkt door de toch van oudsher al sterke financiële en bestuurlijke interdependenties tussen overheid, (semi-)private partijen en belangenorganisaties in de zorg.

De ideeën van PVG zijn daarmee ook deels een reactie op de door NPM gecreëerde fragmentatie tussen zorgaanbieders en de verzelfstandiging van zorgorganisaties, waarbij het maken, uitvoeren en toezichhouden op zorgbeleid gescheiden is. Hoewel deze reactie ook te ver kan doorslaan naar te veel integratie en oncontroleerbaarheid, wordt niettemin steeds meer geconcludeerd dat het organiseren van zorg rondom een patiënt alleen kan wanneer zorgorganisaties en zorgprofessionals over de grenzen van hun eigen organisatie samenwerken. In sommige gevallen wordt zorg daarbij niet alleen beschouwd als medisch vraagstuk, maar worden economische, geografische en sociaal-maatschappelijke oorzaken van de zorgvraag meegenomen, met als gevolg een grotere intersectorale betrokkenheid van organisaties bij het zorgbeleid (Steenkamer et al., 2017).

Public Value Governance in het zorglandschap: de casus hoofdlijnenakkoorden

Hoewel PVG-benaderingen een alternatief lijken te formuleren voor NPM-sturingsmechanismen, is het de vraag in hoeverre het hier om een werkelijk andere manier van denken en sturen in de zorg gaat. Immers, mensbeelden die verankerd zitten in de verschillende zorgwetten, inclusief de financierings- en verantwoordingslogica die hieruit voortkomt, worden niet fundamenteel bekritiseerd. In plaats daarvan kijken PVG-benaderingen naar manieren voor de overheid om effectief te sturen in het complexe speelveld dat – mede als gevolg van NPM-hervormingen – gekenmerkt wordt door sterke fragmentatie van sturingsmogelijkheden, hoge maatschappelijke verwachtingen en politieke (prestatie)druk. Maar in hoeverre is effectievere sturing mogelijk wanneer de onderstroom van stelsels ongewijzigd blijft? Een voorzichtig antwoord op die vraag kunnen we krijgen door te kijken naar een concrete casus waarbij de overheid meer vanuit PVG-denken probeert te sturen op publieke waarden in de zorg.

Sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 worden zorgverzekeraars geacht om doelmatig zorg in te kopen binnen de curatieve zorg. Door te onderhandelen met zorgaanbieders over de prijs en het volume van de zorg, zou een optimum moeten ontstaan tussen vraag en aanbod én kwaliteit en prijs. Echter, na een aantal jaar bleek dat de onderhandelingsmacht van zorgverzekeraars beperkt was en de kosten van de curatieve zorg verder bleven stijgen. Dit was een probleem in de periode van de nasleep van de economische crisis van 2008, waarbij de economische groei stagneerde en uitgaven in onder andere de curatieve zorg bleven stijgen. Om zorgverzekeraars een 'steuntje in de rug' te geven en de verschillende bedoelingen achter het stelsel te realiseren ontstond het idee om sectorale hoofdlij-

nenakkoorden te sluiten voor de curatieve zorg waarin afspraken werden gemaakt over uitgavenontwikkeling. Met andere woorden, de hoofdlijnenakkoorden vormden een brug tussen de wens tot marktwerking en innovatie (marktdenken) in de zorg en de wens om de uitgaven in de zorg te beheersen (management-denken). De hoofdlijnenakkoorden waren een maatregel die dus op het eerste gezicht goed pasten binnen het NPM-denken.

In de afgelopen jaren is het sluiten van sectorale hoofdlijnenakkoorden echter een sterk geïnstitutionaliseerde praktijk geworden. Bovendien zijn de akkoorden door de jaren heen steeds inhoudelijker geworden. Zo dient het visiedocument *De Juiste Zorg op de Juiste Plek* als basis voor de laatste tranche akkoorden. In deze visie, die is opgesteld door de rijksoverheid en de belangrijkste partijen in de curatieve zorg, staan inhoudelijke speerpunten en afspraken tussen partijen uit de curatieve zorg. De verschuiving van financiële prestatieafspraken naar inhoudelijke doelen, zoals digitalisering en verplaatsing van zorg, kan gezien worden als een manier om de publieke waarde van zorg centraler te stellen in de governance van de curatieve zorg.

Hoewel de rijksoverheid – vanwege de stelselrol als systeemverantwoordelijke – op papier weinig sturingsmogelijkheden heeft, kan er via de hoofdlijnenakkoorden toch gestuurd worden op publieke waarden. De akkoorden worden dan ook door verschillende betrokkenen gezien als een (politiek) succes van minister en ambtenaren (vgl. van Lent & van Steenberghe, 2018). Desondanks is er in de laatste jaren steeds meer kritiek ontstaan op de praktijk van het afsluiten van hoofdlijnenakkoorden. Zo stelde de Algemene Rekenkamer in een evaluatie in 2016 dat de inhoudelijke afspraken uit de akkoorden onvoldoende helder zijn geformuleerd en het behalen van deze doelen niet goed te controleren is. Meer fundamenteel was de kritiek van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving in 2021, die in zijn rapport *‘Opnieuw Akkoord’* de conclusies van de Rekenkamer bevestigt en adviseert te stoppen met het afsluiten van nieuwe akkoorden gezien het feit dat ze sectoraal georganiseerd zijn met – naast inhoudelijke doelen – nog altijd het primaire doel van (sectorale) kostenbeheersing. Dat belemmert het behalen van inhoudelijke doelstellingen en daarmee succesvolle sturing op publieke waarden.

Met andere woorden, de mogelijkheid van de overheid om te sturen in een complex stelsel met dwingende onderstromen is in de afgelopen tijd sterk bekritiseerd. Desondanks zijn er in de huidige kabinetsperiode nieuwe akkoorden afgesloten, zoals het Integraal Zorgakkoord (IZA), waarin een veelheid aan inhoudelijke ambities een plaats krijgt. Weliswaar is het huidige IZA breder dan vroegere hoofdlijnenakkoorden, het is nog altijd op dezelfde principes van onhoudbaarheid gebaseerd.

Concluderend kunnen we zeggen dat de zorg een buitengewoon versnipperd en gefragmenteerd veld is, waar een groot aantal partijen vanuit een veelvoud aan belangen met elkaar tot oplossingen moeten komen. Het verbeteren van de zorg is een sterk multidisciplinair vraagstuk, waarvoor de bestuurskunde als discipline zich bij uitstek leent. De bestuurskunde heeft vanuit verschillende theorieën en perspectieven een bijdrage willen leveren aan dit vraagstuk, eerst vanuit een focus op het markt- en management-denken, later – en deels als reactie daarop – vanuit een nadruk op publieke waarde en netwerksamenwerking. Het lukt de bestuurskunde evenwel nog maar in beperkte mate om tot de praktijk van de zorg door te dringen. Het denken in PVG biedt mogelijkheden in de huidige context, maar een sterkere integratie met andere wetenschappen is daarvoor noodzakelijk.

DE WEG VOORUIT: VERSTERKEN VAN DE BESTUURSKUNDE VOOR EEN BESTENDIG EN TOEKOMSTGERICHT ZORGSTELSEL

De bestuurskunde heeft zich, zo betoogden we hierboven, sterk gevoegd in het dominante denken in termen van *public choice economics* en *new public management*. Door zich aan te passen aan deze inzichten, heeft de bestuurskunde zich maar beperkt kunnen ontwikkelen als kritisch tegendenker. Wat aan deze beperkte ontwikkeling heeft bijgedragen is het gegeven dat bestuurskundig onderzoek naar sturingsvraagstukken zich veelal beperkte tot één niveau: als gevolg daarvan was relatief weinig aandacht voor de interactie tussen sturingsvraagstukken op macro-, meso- en microniveau. Het versterken van de rol van de bestuurskunde als kritisch tegendenker voor een toekomstbestendige zorg vraagt onzes inziens drie accentverschuivingen in bestuurskundig onderzoek.

Ten eerste is een inhoudelijke heroriëntatie noodzakelijk op de besturing van de gezondheidszorg: deze besturingspraktijk zou meer als een vraagstuk van (normatieve) waarden moeten worden beschouwd. Hierbij gaat het zowel om de bestudering van de strijd tussen verschillende publieke waarden in de zorg, en hoe die binnen beleidsvorming en -stelsels vorm krijgen. Maar het gaat er ook om hoe die waarden (niet) samenkomen als gekeken wordt naar de verschillende niveaus waarop de zorg is georganiseerd.

Hoewel de hierboven geschetste invalshoek van *Public Value Governance (PVG)* daarvoor enkele aanknopingspunten lijkt te bieden, postuleert PVG geen fundamenteel andere manier van denken over de private en publieke sector en de rol van de overheid in de zorg. Het is immers één ding om het belang, de pluriformiteit en de fluiditeit van publieke waarden te onderkennen. Het is echter iets anders om te beschrijven hoe publieke waarden precies moeten worden gedefinieerd, bediscussieerd en opgenomen moeten worden in formele en informele besluitvormingsprocessen (Baker et al., 2022). PVG is daarmee deels een kritiek op de bestu-

ringspraktijk en ideeën uit *New Public Management (NPM)*, maar ook een voortzetting daarvan, omdat het binnen de bestaande kaders op een andere manier omgaat met de tegenstrijdigheden van NPM in de zorg. Nieuwe manieren van werken en organiseren, zoals opgabegericht werken of werken volgens de bedoeling, passen bij dit perspectief en krijgen steeds meer voet aan de grond, ook binnen de zorg (RVS, 2022). Zulke veelbelovende veranderingen – geïnspireerd door PVG – stellen de publieke waarde van de zorg steeds meer voorop. Tegelijkertijd wordt de verantwoordelijkheid voor het creëren van (meer) publieke waarde vooral belegd bij organisaties en zorgprofessionals en valt het aldus op dat deze nieuwe manieren van werken en organiseren geen implicaties lijken te hebben voor financieringsgrondslagen en dominante sturingsideologie.

Ten tweede, en nauw verbonden met het doorgronden van veronderstellingen in beleid over toekomstbestendigheid en besturing, bepleiten we heroriëntatie door een herwaardering van de relatie tussen bestuurskunde en politicologie. In het bijzonder de politieke filosofie zou daar uitkomst kunnen bieden. Beide disciplines zijn de laatste decennia uit elkaar gegroeid, waar ze elkaar eind vorige eeuw soms bestreden, maar ook konden inspireren. Meer in het algemeen ligt in samenwerking van bestuurskunde met andere disciplines mogelijke inspiratie om anders te denken en vanzelfsprekendheden tegen het licht te houden.

Een dergelijke benadering kan het risico met zich meebrengen dat de output abstract blijft. Dat lijkt ons ongewenst. We koppelen er daarom een derde noodzakelijke heroriëntatie aan, namelijk dat er een verbinding gezocht moet worden tussen het macro-, meso- en microniveau waarop beleid vorm krijgt. Juist door de verbinding tussen ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau te leggen, zou de bestuurskunde als discipline haar impact op (onderzoek naar) de zorg kunnen vergroten. Waar andere disciplines vaak specifiek de nadruk leggen op een van deze analyseniveaus, zoals de psychologie zich richt op microniveau en de economie op macro- en mesoniveau, zou de bestuurskunde kunnen laten zien hoe veranderingen op stelselniveau doorwerken op organisatie- en medewerkersniveau.

Omgekeerd geldt hetzelfde; door ons niet te concentreren op één niveau maar de interactie tussen verschillende niveaus te bekijken kunnen we laten zien waarom veranderingen die door professionals in gang worden gezet, soms botsen met de organiserende principes van het stelsel. Daarmee kan ook de maatschappelijke impact van kennis vergroot kan worden. We constateren dat er wel enkele aanzetten zijn gedaan om te werken vanuit andere benaderingen (vgl. Huijbregts, George & Bekkers, 2022; Baker et al., 2022), maar dat methodes nog gefragmenteerd zijn en vooral circulerend binnen het academische (casestudies). Het is daarom wenselijk casestudies meer te verbinden met elkaar en met sturingsvraagstukken op macro-niveau. Daarnaast zou de relatie met de bestuurspraktijk meer gezocht kunnen

worden. Dat vraagt wel dat we geen genoeg nemen met alleen academische conclusies, maar streven naar positieve maatschappelijke impact. Dat kan onder meer via academische werkplaatsen en door onderzoek in co-creatie met partijen in de zorg te doen (Bussemaker et al., 2021).

TEN SLOTTE: DE WAARDE VAN BESTUURSKUNDE IN DE ZORG

Dit hoofdstuk startte met de constatering dat, op verschillende vlakken, de houdbaarheid van de Nederlandse gezondheidszorg onder grote druk staat. De toegevoegde waarde van de bestuurskunde in deze discussie ligt voor een belangrijk deel in een nieuwe benadering van de gezondheidszorg waarbij niet alleen de techniek van beleid en bestuur, maar ook de achterliggende en beoogde waarden in ogenschouw worden genomen en daarmee het onhoudbaarheidsframe ontleed wordt. De bestuurskunde kan erop wijzen dat zorg om meer dan onhoudbaarheid gaat en wijzen op de onderlinge afhankelijkheden in de zorg. Micro-, meso- en macroniveau zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat betekent dat de bestuurskunde zich, wat betreft de gezondheidszorg, niet moet beperken tot één niveau of één set van actoren maar zich moet richten op het geheel. Enkel het bestuderen van veranderingen in de manier waarop het stelsel is georganiseerd of de manier waarop professionals hun werk doen is niet langer afdoende. De bestuurskunde – en zeker een kritische bestuurskunde – heeft zo veel te bieden voor de zorg. Het is tijd om dat meer te laten zien.

Wij bedanken Nikolas Stratopoulos voor zijn hulp bij het verzamelen van het materiaal voor Box 1.

REFERENTIES

- Actiz (2020). *Inventarisatie externe verantwoordingslast verpleeghuiszorg: Impact in beeld*. Utrecht: Berenschot.
- Aleksovska, M., & Schillemans, T. (2021). Dissecting multiple accountabilities: A problem of multiple forums or of conflicting demands? *Public Administration* 100(3), 711-736.
- Andrews, R., Beynon, M.J., & McDermott, A. (2019). Configurations of New Public Management reforms and the efficiency, effectiveness and equity of public healthcare systems: a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. *Public Management Review*, 21(8), 1236-1260.
- Baker, R., Mason, H., McHugh, N., & Donaldson, C. (2021). Public values and plurality in health priority setting: What to do when people disagree and why we should care about reasons as well as choices. *Social Science and Medicine*, 277, 1-9.
- Bertens, R.M., & Vonk, R.A.A. (2020). Small steps, big change. Forging a public-private health insurance system in the Netherlands. *Social science & medicine*, 266, 113418. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113418>.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Blank, J., & Van Hulst, B. (2011). Optimale schaal en bereikbaarheid: Een spreidingsmodel voor ziekenhuiszorg in Vlaanderen. *Bestuurskunde*, 20(4), 16-28.

- Brandsen, T., & Kim, S. (2010). Contextualizing the meaning of public management reforms: A comparison of the Netherlands and South Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 76, 367-386.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Bussemaker, M. (2021). *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Bussemaker, M. (2022). Responsiviteit in beleid: leiderschap en het verbinden van waarden en praktijken. *Holland Management Review* 201(1).
- Bussemaker, M., Groeneveld, S.M., Wieringa, S., Schalk, J., Van der Pas, S., Schmidt, E., & Sandkuyl, S. (2021). *Covid-crisis of Covid-kans? Adaptief en lerend bestuur in het LUMC en de regio*. Leiden: Universiteit Leiden.
- CSFG (1987). *Bereidheid tot verandering*. Den Haag: Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg, Sdu.
- De Bruijn, H., & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? *Bestuurskunde*, 19(3), 6-20.
- De Graaf, G., Van Doeveren, V., Reynaers, A.M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 20(2), 5.
- De Kam, F. (2010). Een koekoeksjong in Den Haag. *NRC Handelsblad*. 20 november 2010.
- De Vries, M., & Kossen, J. (2015). *Zó werkt de zorg in Nederland*. Amsterdam: de Argumentenfabriek.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- Hughes, O.E. (1998). *New Public Management. Public Management and Administration*. London: Palgrave.
- Hooghe, L., Marks, G., & Marks, G.W. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840-859.
- Huis in 't Veld, N., Nagtegaal, R., & Noordegraaf, M. (2020). Duwtjes of druk? *Bestuurskunde*, 29(4), 56-65.
- Kettl, D.F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: Brookings.
- Keuzenkamp, H. (2006). Structuur, gedrag en verandering in de zorg. *Bestuurskunde*, 15(2), 34-43.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Kruse, F.M., Ligtenberg, W.M.R., Oerlemans, A.J.M., Groenewoud, S., & Jeurissen, P.P.T. (2020). How the logics of the market, bureaucracy, professionalism and care are reconciled in practice: an empirical ethics approach. *BMC Health Services Research*, 20 (1024).
- Lynn, L.E. Jr. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- NIVEL (2015). *Het functioneren van de zorgverzekeringsmarkt. Een kennissynthese*. Utrecht: NIVEL.
- Noordegraaf, M. (2005). Publieke professionals de herwaardering van professionaliteit in publieke domeinen. *Bestuurskunde*, 14(7/8), 79-90.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: performance, professionalism and politics*. London: Macmillan Learning.
- Omtzigt, P.H., & Slootweg, E.J. (2018). *Kamer vragen een brede open studie naar het zorgstelsel en de zorgkosten*, 2018Z03565, Den Haag.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Oudenampsen, M., & Mellink, B. (2021). The roots of Dutch frugality: the role of public choice theory in Dutch budgetary policy. *Journal of European Public Policy*. / <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1936130>.

- Passchier, R., & Schalk, J. (2016). Gezocht: Burgerparticipatie (voor vaste relatie). *Bestuurskunde*, 26(1), 65-77.
- Polder, J.J., Hoekstra, J., & Vonk, R.A.A. (2020). *Gezondheidseffecten en maatschappelijke baten van de gezondheidszorg: Kwantitatief vooronderzoek in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deel 2: maatschappelijke baten, RIVM-rapport 2020-0060*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Postma, J., Putters, K., & Van de Bovenkamp, H. (2012). Van optimale schaalgrootte naar legitieme schaalgrootte. *Bestuurskunde*, 22(4), 73-82.
- Postma, J., & Roos, A-F. (2016). Waarom zorgorganisaties in Nederland fuseren. *Bestuurskunde*, 25(3), 63-77.
- Putters, K. (2001). *Geboeid ondernemen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Putters, K., & Van der Grinten, T. (2006). Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg en de rol van de overheid. *Bestuurskunde*, 15(2), 44-52.
- RVS (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2021a). *Opnieuw Akkoord? Adviezen voor een passende inzet van bestuurlijke akkoorden in de zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2021b). *Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- RVS (2022). *De Kunst van het Innoveren. Tijd voor een maatschappelijk perspectief op zorginnovatie*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Schalk, J., Schmidt, E., Van der Pas, S., Wieringa, S., Groeneveld, S., & Bussemaker, J. (2021). Tweebenig besturen binnen zorgnetwerken. *Bestuurskunde*, 30(3), 36-44.
- Schmidt, E., Van der Pas, S., Schalk, J., Wieringa, S., Kraaijeveld, B., Groeneveld, S.M., & Bussemaker, J. (2022). Patiëntbetrokkenheid tijdens crisisbesluitvorming: Lessen voor de toekomst op basis van COVID-19. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 100, 19-23.
- SER (2020). *Zorg voor de toekomst*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Steenkamer, B.M., Drewes, H.W., Heijink, R., Baan, C.A., & Struijs, J.N. (2017). Defining Population Health Management: A Scoping Review of the Literature. *Population Health Management*, 20(1), 74-85.
- Torring, J., Andersen, L.B., Greve, C., & Klausen, K.K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar Publishing.
- Tummers, L.G. (2012). Beleidsvervreemding in de gezondheidszorg: De ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met overheidsbeleid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(3), 332-352.
- Turksema, R., Pestman, P., & Van den Heuvel, M. (2005). Het persoonsgebonden budget: een mooi idee, een weerbarstige praktijk. *Bestuurskunde*, 14(4), 31-41.
- Van Est, D., & Haan, I.D. (2010). Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs. *Bestuurskunde*, 19(2), 31-40.
- Van der Goot, E. (2020). Advies: Beteugel 'koekoeksjong' zorguitgaven, laat politiek weer aan de bal. www.nu.nl/politiek/6083362/advies-beteugel-koekoeksjong-zorguitgaven-laait-politiek-weer-aan-de-bal.html.
- Van der Grinten, T.E.D., & Meurs, P.L. (2005). Publieke verantwoording in de gezondheidszorg. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Red.) *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 215-244), Boom: Amsterdam.
- Van der Grinten, T.E.D. (2006, November 17). *Zorgen om Beleid. Over afhankelijkheden en veranderende bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg*. Farewell Lectures (Erasmus MC).
- Van Lent, D., & van Steenbergen, E. (2018, oktober 15). Hoe slimme ambtenaren 19 miljard op zorg bespaarden. NRC.
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values. Publications from 1969 to 2012. *American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

ZIN (2022). *Passende zorg: de zorg van morgen*. Diemen: Zorginstituut Nederland. www.zorginstituutnederland.nl/werkagenda/passende-zorg.

WERKEN AAN EEN VITALE DEMOCRATIE EN DE BIJDRAGE VAN DE BESTUURSKUNDE

Ank Michels en Frank Hendriks

INTRODUCTIE

De representatieve democratie staat onder druk; het vertrouwen in de politiek en in gekozen politici neemt af, de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is laag, bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen ging zelfs maar iets meer dan de helft van de kiesgerechtigden naar de stembus. Volgens velen is er sprake van een legitimiteitscrisis van de democratie, en tegelijkertijd zijn de verwachtingen van een grotere rol voor burgers hoog.

Deze ontwikkelingen doen de roep in de samenleving om vernieuwing van de democratie toenemen. Tegelijkertijd zien we ook aan de kant van de overheid dat er een sterke behoefte is om burgers een belangrijker rol te geven in het beleids- en politieke proces. Soms gaat het daarbij om de intrinsieke wens om de democratie te vernieuwen, maar ook andere redenen spelen een rol, zoals het gebruikmaken van de expertise in de samenleving, of om het zoeken naar steun voor bepaalde beleidsideeën (Binnema et al., 2020). Deze motieven worden vaak niet expliciet gemaakt en zijn ook niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden. Waar wij ons in dit hoofdstuk richten op de democratische vernieuwingsagenda voor een vitale democratie kunnen daar in werkelijkheid meerdere motieven aan ten grondslag liggen.

Allerlei democratisch vernieuwingsideeën zijn door de jaren heen naar voren gebracht om een vitale democratie te behouden en verder te ontwikkelen. Dit gebeurde onder verschillende noemers, die wij voor het gemak samenvoegen onder de noemer 'democratische vernieuwing'. Democratische vernieuwing in brede zin omvat zowel de vernieuwing van de instituties van de representatieve democratie, denk aan aanpassingen van het kiesstelsel, als vernieuwingen in de relatie tussen overheid en burger in de vorm van burgerparticipatie. In dit hoofdstuk beperken we ons tot het tweede, het domein waar de bestuurskunde altijd

sterker aanwezig is geweest, terwijl het eerste meer het domein van de politicologie is.

Hierna bespreken we hoe er door de jaren is gewerkt aan het behoud en ontwikkelen van een vitale democratie. We onderscheiden drie grote golven hierin: ten eerste die van het interactief beleid (opkomend in de jaren negentig), ten tweede die van het burgerinitiatief en de doe-democratie (opkomend in de jaren nul van de eenentwintigste eeuw), en ten derde die van de ingelote burgerfora (opkomend in de jaren tien van deze eeuw). We gaan in op de kenmerken van iedere golf, geven voorbeelden, en bespreken de rol van de belangrijkste actoren, de overheid en de burgers. Dan behandelen we enkele relevante bestuurskundige concepten en inzichten, en gaan we vervolgens in op de bijdrage van de bestuurskunde aan de theorie over interactief beleid, burgerinitiatieven en doe-democratie, en ingelote burgerfora. Daarnaast bespreken we de bijdrage van de bestuurskunde aan het empirisch onderzoek naar deze drie vormen van democratische vernieuwing en de bijdrage in de vorm van advies aan de praktijk van vernieuwing. Aan het eind reflecteren we op de wetenschappelijke en maatschappelijke rol van de bestuurskunde en bespreken we kort wat hierbij de kansen en uitdagingen zijn.

VERNIEUWINGEN IN DE VERHOUDING TUSSEN BURGER EN BESTUUR: DRIE GOLVEN IN BEELD¹

Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de democratie in Nederland gekenmerkt door de verzuiling. Participatie vond vooral plaats binnen de zuilen. De verzuildheid kwam niet alleen tot uitdrukking in het partijstelsel, maar ook in een systeem van verzuilde maatschappelijke en culturele organisaties, belangengroepen zoals vakbonden, en media (Lijphart, 1979). Via hun zuil probeerde iedere bevolkingsgroep de eigen politieke en maatschappelijke belangen te realiseren. Op topniveau hielden verzuilde politieke en bestuurlijke elites een democratie van pacificatie en accommodatie in stand. In hedendaagse bestuurskundige terminologie zouden we het verzuilde patroon van relaties tussen bestuur en burger een *governance*-model kunnen noemen, dat tegelijk met de ontzuiling onder veranderingsdruk is komen te staan. In dit hoofdstuk kijken we naar veranderingen die zijn voorgesteld en betracht ten aanzien van de rol van de burger in het allengs minder verzuilde model, met bijzondere aandacht voor de hiervoor genoemde golfbewegingen omtrent interactief beleid, burgerinitiatief/doe-democratie en ingelote burgerfora.

1. Deze paragraaf is deels gebaseerd op Ank Michels (2018). Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad. In Hans Vollaard, Geerten Boogaard, Joop van den Berg, & Job Cohen, *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 191-205). Den Haag: Boom.

Lange tijd bleef de rol van burgers beperkt. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw bestaan er voor individuele burgers wel meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Een eerste mogelijkheid biedt inspraak. Inspraak is een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden de gelegenheid krijgen hun zienswijze op beleidsvoornemens kenbaar te maken. Inspraak heeft altijd betrekking op een voorgenomen besluit, en brengt verplichtingen met zich mee voor de beslissers (motiveringsplicht). Inspraak biedt echter geen garantie dat de wensen van de deelnemers ook worden overgenomen (Coenen et al., 2001, p. 316). Deze vorm staat ook wel bekend als de eerste generatie burgerparticipatie (Lenos et al., 2006). Daarnaast kunnen burgers invloed uitoefenen via het uitbrengen van een stem bij een referendum. Vanaf de jaren zeventig maken gemeenten in toenemende mate gebruik van de mogelijkheid om een referendum te houden. Overigens geldt dat de uitslag van referenda niet bindend is (Van der Krieken, 2019).

Interactief beleid

De rol van burgers en overheden verandert in de jaren negentig van de vorige eeuw. Het werd steeds duidelijker dat inspraak ook tekortkomingen heeft. Insprekers kunnen alleen reageren in een vergevorderd stadium van de besluitvorming, op voorstellen die vaak zeer gedetailleerd zijn maar niet meer veranderd kunnen worden. Als reactie hierop ontwikkelden overheden andere, meer interactieve vormen van participatie als aanvulling op de bestaande vormen van inspraak. Kenmerkend voor 'interactief beleid' (of 'interactief bestuur') is dat dit weliswaar door de overheid geïnitieerd wordt, maar dat burgers en belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het beleid. Interactief beleid staat ook wel bekend als de tweede generatie burgerparticipatie.

Interactief beleid werd in de jaren negentig gezien als een manier om het beleid meer effectief en legitiem te maken, het verbeteren van de kwaliteit van het beleid door gebruik te maken van de kennis en expertise uit de samenleving, maar ook als middel voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuur (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen, de sluimerende onvrede in de samenleving, en de oprichting van Leefbaar Nederland eind jaren negentig (en later Leefbaar Rotterdam en de Lijst Pim Fortuyn), een partij die streefde naar meer democratie door burgers meer zeggenschap te geven, voedden de discussie over de kloof tussen burgers en bestuur en daarmee de ontwikkeling van manieren om burgers meer direct bij het beleid te betrekken.

Binnen de rijksoverheid zijn er in de beginfase tal van voorbeelden van interactief beleid te vinden, met name op de beleidsterreinen van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer zoals de Tweede Maasvlakte, de Vijfde Nota Ruimtelijke Orde-

ning, en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (Hendriks & Tops, 2001). Betrokken partijen zijn maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, andere ministeries, en in veel mindere mate individuele burgers. Maar ook in andere sectoren en bij gemeenten ontstaan initiatieven voor de vormgeving van interactieve beleidsprocessen (Pröpper & Steenbeek, 2013; Edelenbos & Monnikhof, 2001). Het initiatief hiertoe komt soms vanuit het ambtelijk apparaat, en soms vanuit de politiek. Vaak is een grote groep van maatschappelijke organisaties, burgers, en bedrijven betrokken. Interactief beleid heeft sindsdien een grote vlucht genomen en kan betrekking hebben op alle mogelijke beleidsthema's; veelvoorkomende thema's op lokaal niveau zijn de herinrichting van de binnenstad, verkeer- en vervoer, en veiligheid.

Interactief beleid neemt vele vormen aan. Vaak wordt de 'participatieladder' gebruikt om de verschillende vormen van interactief beleid en participatie te ordenen naar de mate van zeggenschap van burgers en andere betrokkenen (Arnstein 1969; Edelenbos & Monnikhof, 2001). Met het beklimmen van de treden van de ladder neemt de zeggenschap van burgers toe. Edelenbos & Monnikhof (2001, p. 242-243) onderscheiden *raadplegen* waarbij politiek en bestuur in hoge mate zelf de agenda bepalen, maar betrokkenen zien als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De resultaten van de gesprekken kunnen als basis dienen voor het beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de gespreksresultaten. Vervolgens, één trede hoger op de ladder, *adviseren*, waarbij politiek en bestuur in beginsel de agenda samenstellen maar betrokkenen de gelegenheid geven om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze suggesties een volwaardige rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan de politiek (alleen beargumenteerd) afwijken van het advies. Daarna komt *coproduceren*, waarbij politiek, bestuur en betrokkenen gezamenlijk tot een probleemagenda komen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan de voorgestelde oplossingen. En tot slot *meebeslissen*, waarbij politiek en bestuur de ontwikkeling van het beleid en de besluitvorming hierover overlaten aan de betrokkenen. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

In de loop van de tijd is de gereedschapskist met instrumenten die worden ingezet bij interactief beleid enorm uitgebreid; voorbeelden van instrumenten zijn themasessies, ronde tafels, (digitale) burgerpanels, stadsgesprekken, werkateliers, en ontwerpessies (voor een overzicht op gemeentelijk niveau, zie Peters et al., 2014).

Burgerinitiatief en doe-democratie

Vanaf 2000 zien we dat burgers steeds vaker het heft in eigen handen nemen in de ontwikkeling van een vitale democratie. Daarbij wordt de rol van de overheid

vooral faciliterend. Waar bij interactief beleid de overheid het initiatief neemt, zijn het de burgers die bij bewoners- of burgerinitiatieven het initiatief nemen. Deze vormen staan ook wel bekend als de derde generatie burgerparticipatie of 'doe-democratie' (Van de Wijdeven, 2012; Van de Wijdeven et al., 2013).

Inmiddels is er op lokaal en regionaal niveau een grote verscheidenheid aan burgerinitiatieven ontstaan, al dan niet onder druk van bezuinigingen op publieke voorzieningen. Zo zijn sommige burgerinitiatieven gericht op het behoud en openhouden van een zwembad of bibliotheek, bij andere initiatieven zetten burgers zich in voor het ontwerp en onderhoud van een speeltuin of een buurtuin, en bij weer andere initiatieven bekommen burgers zich om kleinschalige zorg in de buurt of het aanbieden van activiteiten in een buurt- of wijkcentrum. Ook zijn er steeds meer burgerinitiatieven waarbij burgers taken die voorheen door de overheid werden genomen volledig overnemen. Voorbeelden zijn energiecoöperaties waarin burgers samenwerken om energie op te wekken, te transporteren of te gebruiken (Elzenga & Schwenke, 2015). Bovendien, kunnen burgers in verschillende gemeenten in het kader van het door de rijksoverheid gestimuleerde programma 'Right to Challenge' ofwel het Uitdaagrecht, lokale voorzieningen en uitvoerende taken van de gemeente overnemen als zij denken dit beter en efficiënter te kunnen doen dan de gemeente. Denk hierbij aan groenbeheer en het onderhoud van een park of speeltuin.

Vanuit de overheid wordt deze ontwikkeling krachtig gestimuleerd. De centrale gedachte daarbij is dat de overheid veel minder sturend zou moeten zijn, dat mensen heel goed in staat zijn om zelf in hun eigen omgeving problemen aan te pakken zonder dat daarbij meteen gekeken wordt naar de overheid. De 'doe-democratie', die duidelijke raakvlakken heeft met het Britse idee van de 'Big Society', leunt sterk op de gedachte dat een grotere rol voor burgers in hun eigen leefomgeving bijdraagt aan meer betrokkenheid van burgers bij elkaar en bij die omgeving. In de meest ideale vorm van de doe-democratie heeft de overheid alleen een faciliterende rol die ruimte laat aan burgers. Om die reden wordt ook wel gesproken van overheidsparticipatie (Hendriks & Van de Wijdeven, 2014). Programma's van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als *Democratic Challenge* (2015-2018) en *Democratie in Actie* (2018-2021) faciliteren projecten en experimenten op het terrein van democratische vernieuwing en participatie.

De idee dat voor een vitale democratie een grotere rol voor de samenleving noodzakelijk is, is ook het uitgangspunt van een aantal rapporten van twee adviesorganisaties, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zo stelt de ROB in het in 2010 uitgekomen advies 'Vertrouwen op democratie' dat er sprake is van een legitimiteitscrisis (ROB, 2010). Het probleem is volgens de Raad vooral dat politiek en bestuur opereren alsof de

samenleving nog steeds voornamelijk is opgebouwd langs verticale, hiërarchische verbanden die voorbijgaat aan de horizontale werkelijkheid van de samenleving en van zelfstandige burgers (ROB, 2010, p. 3 en p. 7). De overheid verkeert nog te vaak in de veronderstelling dat de samenleving van bovenaf te sturen is. En in het daaropvolgend rapport van de ROB getiteld 'Loslaten in vertrouwen' (ROB, 2012) staat de samenleving centraal en wordt een pleidooi gehouden om veel meer ruimte te geven aan de vitale samenleving door publieke taken over te dragen aan burgers en maatschappelijke organisaties. In het rapport 'Vertrouwen in burgers' uit 2012 van de WRR (WRR, 2012) staat de burger nog meer centraal. De WRR pleit ervoor om burgers te vertrouwen en ruimte te bieden voor hun betrokkenheid. Daarvoor is nodig dat meer gedacht wordt vanuit het perspectief van die burgers. De stap naar de 'doe-democratie' vereist een andere overheidscultuur, waarbij beleidsmakers de kaders vergroten, waarbinnen 'informele hoofdrolspelers', burgers en organisaties maatschappelijke initiatieven kunnen ontplooiën (WRR, 2012, p. 15 en p. 203).

Gesteld kan worden dat er tegelijkertijd een groot vertrouwen in de burger is (Tonkens et al., 2015) én een toenemend wantrouwen in de overheid. De laatste jaren zien we dat dat vertrouwen in burgers niet voor alle groepen burgers geldt: wel voor de hoger opgeleide Nederlander die initiatieven neemt en taken van de overheid overneemt, niet voor de lager opgeleide Nederlander met een migratieachtergrond die gebruik maakt van de sociale voorzieningen van diezelfde overheid.

Ingelote burgerfora

De op het moment van schrijven meest recente golf van democratische vernieuwingen wordt gevormd door de ingelote burgerfora. Initiatieven voor burgerfora pogen burgers een belangrijkere stem te geven en de democratie te vernieuwen of te 'verfrissen' door de dialoog tussen burgers centraal te stellen. Dit vraagt van de betrokken overheden een betrokken, maar ook bescheiden rol. In 2006 bracht het Burgerforum Kiesstelsel op verzoek van het kabinet advies uit over aanpassing van het kiesstelsel. Maar de meeste ervaringen met 'deliberatieve democratie' zijn opgedaan op lokaal niveau. Sinds de jaren tien van deze eeuw zijn er in tal van steden en dorpen burgerfora of vergelijkbare deliberatieve fora georganiseerd.

Een burgerforum is een specifieke vorm van burgerparticipatie. Het is een voorbeeld van een zogeheten deliberatief 'mini-publiek'. Een mini-publiek is een overkoepelend begrip voor verschillende typen fora, waaronder burgerfora of burgerberaden, burgerjury's en consensusconferenties (Smith, 2009; Michels, 2011). Een burgerforum heeft een aantal kenmerken. Ten eerste, vormt een burgerforum een *afspiegeling* van de samenleving (vandaar de term 'mini-publiek'). Om dat te bereiken wordt een groep burgers *ingeloot* om mee te praten over een belangrijk maat-

schappelijk thema. Omdat deze methode elke burger een gelijke kans biedt om deel uit te maken van het mini-publiek, is de assumptie dat daarmee ook een diversiteit aan ideeën ontstaat. Een tweede kenmerk is dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces en het volgen van procedures die van belang zijn voor het creëren van een ideale omgeving voor *deliberatie*. Deelnemers moeten op voet van gelijkheid en zonder externe druk argumenten kunnen uitwisselen en een mening kunnen vormen. De discussies worden begeleid door onafhankelijke gespreksleiders. Een derde kenmerk is dat de deelnemers *informatie* krijgen en ze deskundigen kunnen horen. Vermeden moet worden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer invloed hebben in de discussie. Uiteindelijk komt de groep burgers tot een *advies* over het maatschappelijke thema (Michels, 2021).

Lange tijd was het debat over vormen van deliberatieve democratie een tamelijk abstract wetenschappelijk debat. Maar gevoed door een dalend vertrouwen in politici en in de representatieve democratie, bepleiten steeds meer burgers, politici, en bestuurders alternatieve vormen van democratie. Inmiddels is er veel praktische ervaring opgedaan met burgerfora. Het is vooral de in 2011 georganiseerde G1000 in België geweest, bedoeld om de aanhoudende politieke conflicten te beslechten, die de basis vormde voor de in Nederland in tal van gemeenten georganiseerde G1000'en (Boogaard & Michels, 2016). De stichting G1000.nu speelt een belangrijke rol bij de organisatie van deze G1000'en. Onafhankelijk van de lokale G1000'en zijn er inmiddels veel varianten van lokale burgerfora ontstaan die in ontwerp van elkaar verschillen, maar wel de kenmerken van een deliberatief mini-publiek hebben. Op nationaal niveau zijn er sinds het burgerforum 'kiesstelsel' geen burgerfora geweest. Maar ook hier neemt de druk om deze te organiseren toe. Lering trekkend uit het door de Franse president geïnitieerde klimaatforum in Frankrijk, adviseerde de adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid (Commissie-Brenninkmeijer) om het burgerforum – mits politiek en bestuurlijk goed ingebed – te proberen als instrument in het klimaatprobleem (adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, 2021).

Met de verspreiding van burgerfora in de praktijk komt er ook steeds meer aandacht voor het ontwerp van burgerfora. Zo wordt loting gezien als een manier om afspiegeling te bereiken en ook anderen aan tafel te krijgen dan de *usual suspects*. Maar loten kan op verschillende manieren; worden er bijvoorbeeld bepaalde achtergrondkenmerken meegenomen, en welke dan? Een ander ontwerpthema betreft de vraag hoe open de agenda moet zijn: soms wordt de agenda van het burgerforum volledig opengelaten en door de burgers zelf bepaald zoals bij de eerste G1000'en en de burgertop in Amsterdam (2015); en soms staat het onderwerp van tevoren duidelijk vast, zoals bij het stadsgesprek over energie in Utrecht en de G1000 over vuurwerk in Enschede. Een derde praktisch thema betreft de relatie met de representatieve democratie. De eerste varianten van burgerfora in Neder-

land kenmerkten zich doordat er geen duidelijke afspraken waren gemaakt over wat er gebeurt met de uitkomst van het forum. Ondertussen zien we steeds vaker dat de politiek zich in principe vooraf committeert aan de uitkomsten van het forum, mits de aanbevelingen in lijn zijn met de beleidsdoelstellingen en -kaders. Hiermee samenhangend is de vraag wat de rol van politici moet zijn tijdens het forum. Ook hierin zien we varianten. In de meeste gevallen zijn politici geen deelnemer, vanuit de gedachte dat zij anders het debat zouden kunnen sturen, maar soms maken zij wel deel uit van het forum om zo een directere verbinding met de representatieve democratie te creëren.

GERELATEERDE BESTUURSKUNDIGE DEBATTEN, CONCEPTEN EN INZICHTEN

Verschillende debatten, concepten en inzichten uit de bestuurskunde klonken door in de genoemde golfbewegingen gericht op het versterken van de rol van de burger in een vitale democratie.

From government to governance

De opmars van interactief beleid viel samen met een opmars van benaderingen en concepten in de bestuurskunde die de grenzen van gerichte overheidssturing benadrukten, alsmede met de noodzaak om binnen die grenzen naar nieuwe vormen van draagvlakontwikkeling en samenwerking met de samenleving te zoeken. Het organiseren van beleid van bovenaf enkel door de overheid werd niet langer mogelijk bevonden in een wereld waar beleidsvraagstukken steeds complexer zijn, waar kennis en verantwoordelijkheden zijn gefragmenteerd en burgers en maatschappelijke organisaties hun rol opeisen. Overheden zullen daarom moeten samenwerken met andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Deze ontwikkeling staat ook wel bekend als de ontwikkeling van *government* naar *governance* (Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2000). Maar deze ontwikkeling levert ook belangrijke vragen op zoals wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe samenwerken met andere partijen eruit zou kunnen zien, en hoe dit geïnstitutionaliseerd kan worden. Onder de noemer interactief beleid, interactief bestuur, of *'interactive governance'*, hebben bestuurskundigen in binnen- en buitenland een bijdrage geleverd aan de betekenis van interactief beleid voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de kansen en dilemma's die dit oplevert voor de democratie (Hendriks & Tops, 2001; Torfing et al., 2012; Torfing & Triantafillou, 2013; Edelenbos & Meerkerk, 2016).

Van overheidsbeleid naar samenlevingsinitiatief

Bij interactief beleid bleef de overheid doorgaans een centrale, initiërende en organiserende rol spelen binnen een veld van betrokken partners. Bij de volgende golf,

die van burgerinitiatief en doe-democratie, was de kerngedachte dat de overheid verder zou terugtreden opdat de burgersamenleving verder naar voren zou kunnen treden. Dit leverde een conceptueel debat op. Wat is de inhoudelijke betekenis van burgerinitiatief en doe-democratie? Hoe verhoudt dit zich tot verwante concepten als maatschappelijk zelfbeheer, actief burgerschap, sociaal doe-het-zelven, sociaal ondernemerschap en maatschappelijke coproductie in de sfeer van de uitvoering, of dat wat de bestuurskundige Ostrom (1990) *the world of operational choice* noemde? Het gaat hier niet alleen om de kwetsbare 'common pool resources' waar Ostrom aandacht voor vroeg, maar ook om voorzieningen van algemeen nut als speeltuinen, buurthuizen, stadsparken, enzovoort. Met het begrip 'doe-democratie' bracht de bestuurskundige Van de Wijdeven (2012) treffend onder woorden dat praktisch handelen – doen – hier van fundamentele betekenis is. Meer dan bij interactief beleid komen bestuurskundigen hier in een domein waarop ook andere maatschappijwetenschappers, waaronder sociologen, nadrukkelijk actief zijn (De Moor, 2013; Hilhorst & Van der Lans, 2013; Tonkens et al., 2015).

Van representatieve naar deliberatieve democratie?

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is een debat gaande – overigens eerst in de politicologie maar later ook in de bestuurskunde – over de deliberatieve democratie als alternatief voor de representatieve democratie. Het ideaal van de deliberatieve democratie stelt dat democratie een proces van rationele, respectvolle en inclusieve dialoog tussen burgers moet zijn (Dryzek, 2000; Steiner, 2012). De kwaliteit van een democratie hangt volgens dit ideaal af van de kwaliteit van de dialoog die voorafgaat aan de besluitvormingsfase. Lange tijd bleef het debat over deliberatieve democratie een hoog abstract gehalte houden. Maar met de introductie van burgerfora in verschillende landen nam ook het empirisch onderzoek naar burgerfora toe. Centraal in veel onderzoeken staat de vraag of gewone burgers in staat zijn om op een respectvolle manier over beleidsproblemen te praten en of ze ook van mening veranderen als ze betere argumenten hebben gehoord. Het onderzoek toont overwegend een positief beeld (zie onder meer Fishkin & Luskin, 2005). Daarnaast zijn veel onderzoekers naar burgerfora in het buitenland ook zelf betrokken bij de organisatie van deze fora, hetgeen tot een toename van onderzoek naar ontwerpkeuzes bij de organisatie van een burgerforum leidt.

NEDERLAND: DE DRIE VERNIEUWINGSGOLVEN EN DE BIJDRAGE VAN DE BESTUURSKUNDE

Interactief beleid

De bestuurskunde heeft zich in de genoemde golfbewegingen in Nederland niet onbetuigd gelaten, te beginnen met de golfslag omtrent interactief beleid. Bestuurs-

kundigen waren hierbij op ten minste vier vlakken actief. Allereerst conceptueel, rond de vraag wat interactief beleid nu precies inhoudt. Dit leidde tot verdere uitwerkingen van de onderliggende netwerktheorie van pluricentrische overheidssturing en het dienovereenkomstig definiëren van het interactieve – het wederzijds afhankelijke, wederzijds beïnvloedende – karakter van beleid en bestuur in deze stroming (Kooiman, 2003; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). De netwerktheorie vloeide grotendeels over in de internationale *governance*-theorie. In Nederland werd ‘interactief’ het overheersende bijvoeglijk naamwoord voor praktijken die in andere landen vaker nog als *collaborative* of *cooperative* werden benoemd (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015; Noveck, 2015).

Daarnaast werd nadrukkelijk de vraag gesteld hoe interactief beleid zich verhoudt tot de gegroeide institutionele orde. Het antwoord was onvermijdelijk dubbel. Enerzijds kon interactief beleid goed worden geplaatst en begrepen in het licht van een lange bestuurlijke traditie van ‘schikken en plooiën’, van consensus, compromis en consultatie (Hendriks & Toonen, 2001). Van Oldenbarneveldt deed in zekere zin ook al aan interactief bestuur, dat door de eeuwen heen herhaaldelijk werd heruitgevonden en herbenoemd. Anderzijds werd er terecht gewezen op de spanning tussen nieuwe vormen van interactief beleid en conventionele noties van politiek primaat en politieke verantwoordelijkheid die samen met de formele democratie geïnstitutionaliseerd zijn. Hoe zulke, in wezen verticale lijnen van politieke instructie en verantwoording te verenigen met in wezen horizontale principes van publieke beeld- en ideevorming? Menig bestuurskundig seminar, of seminar met bestuurskundigen, boog zich over deze vraag.

In concreet beleidsonderzoek werd ten derde de vraag gesteld of interactieve beleidsvorming eigenlijk wel de claims kon waarmaken die eraan werden toegeschreven. Kwamen door interactieve werkwijzen niet alleen meer maatschappelijke belangen en geledingen in beeld, maar ook scherpere oplossingen voor beleidsproblemen naar voren, die op meer steun en draagvlak konden rekenen? Het resulterende beeld was wisselend, interactief beleid bleek geen toverformule te zijn voor succesvol beleid, en ook geen recept voor mislukkingen zoals sommigen vreesden. Veel bleek af te hangen van de manier van organiseren of ontwerpen van interactieve beleidsprocessen, alsook van de manier van kijken ernaar. Empirisch bestuurskundig onderzoek speelde hierbij een nuttige, verfijnende en uitzuiverende rol.

Het inzicht dat de organisatie of het ontwerp van interactieve beleidsprocessen veel verschil kan maken leidde tot de meer praktisch bestuurskundige vraag naar wat te doen in concrete situaties. Dit vormde een vierde vlak van bestuurskundige activiteit omtrent interactief beleid. Zo schreven de bestuurskundigen Pröpper & Steenbeek (2013) een in de praktijk populair boek met de titel ‘Elke situatie is

anders'. De boodschap van het boek was dat afhankelijk van de situatie telkens een andere – passende – vorm van interactief werken zou moeten worden gekozen. Hun prescriptieve opzet haakte intelligent aan bij bestuurskundige theorievorming over de wisselende aard van beleidsproblemen en -contexten en onderscheidde zich positief van meer generieke en simplistische stappenplannen die ook wel de ronde deden.

Op het laatste vlak waren hoofdzakelijk bestuurskundigen actief in de wereld van het betaalde onderzoeks- en advieswerk, op de andere drie vlakken hoofdzakelijk bestuurskundigen gevestigd aan verschillende universiteiten. Hoewel sommigen zich met een brede groep en langdurig met het onderwerp bezighielden (denk aan de universiteiten in Rotterdam en Tilburg) waren in alle bestuurskundegroepen wel specialisten in interactief beleid te vinden.

Burgerinitiatieven en doe-democratie

In deze golfbeweging zien we om te beginnen een rol van bestuurskundigen in de conceptontwikkeling, waaronder het aanscherpen van de termen waarmee nieuwe werkelijkheden tegemoet worden getreden. Niet vaak is de titel van een bestuurskundig proefschrift rechtstreeks overgenomen in de titel van een Nederlandse kabinetsnota ('De doe-democratie', juli 2013). Bestuurskundige onderzoekers droegen behalve aan het conceptuele debat ook bij aan het debat over normatieve en empirische vragen, die hier wel een slag anders werden gedefinieerd dan in het debat over interactief beleid. Bij het laatste ging het, zoals we eerder signaleerden, vaak om de vraag hoeveel inbreng maatschappelijke partijen in de ontwikkeling van beleid kregen, en wat dit betekende voor politiek primaat en politieke verantwoordelijkheid. De veronderstelling hierbij was dat de politiek in potentie iets te verliezen had. Bij burgerinitiatief en doe-democratie was dit een minder prominent thema. De veronderstelling was eerder dat de politiek hierbij iets te winnen had – extra uitvoeringskracht bij verminderde aanspraak op de overheidsbegroting – en de vraag drong zich eerder op of de verwachtingen omtrent actief burgerschap – 'op eigen kracht' – niet al te hoog gespannen waren. Werd er niet te veel gevraagd van en afgewenteld op een ideologische verhoopte 'participatiesamenleving'? (Giesen, 2013; Tonkens et al., 2015; Hendriks & Van de Wijdeven, 2014). Hoe kan het sociaal contract vernieuwd worden op een wijze die effectief en fair tegelijk is? (Putters, 2013).

In het spoor van deze meer generieke vragen werden ook meer specifieke vragen gesteld met betrekking tot hier centrale actoren: burgers en professionals voorop (Van den Brink et al., 2012; Van Hulst et al., 2012; Blijleven, 2021). Wat maakt dat burgers initiatief nemen en concreet aan de slag gaan? Onder welke voorwaarden houden burgers het vol en komen gewenste effecten tot stand? Wat kunnen

publieke professionals hierin betekenen? Hoe ondersteun je als professional burgerinitiatief en doe-democratie zonder het over te nemen? Meer dan in studies naar interactief beleid werd de schijnwerper geplaatst op individueel handelen en interacteren. Bestuurskundige onderzoekers borduurden voort op langer bestaande tradities in onderzoek naar interpersoonlijk vertrouwen, vrijwilligerswerk, opbouwwerk, maatschappelijke coaching en aanverwante onderwerpen.

Een meer prescriptieve of richting aanwijzende rol werd gespeeld door bestuurskundigen in dicht op de overheid opererende adviesraden en kenniscentra. We noemden eerder al de adviezen van WRR en ROB, maar deze instellingen opereerden zeker niet alleen. Met een hele rij adviesraden riepen zij het toenmalige kabinet-Rutte II op om meer aandacht te hebben voor burgerbetrokkenheid en vermaatschappelijking van bestuur. De toenmalige directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving, de bestuurskundige Maarten Hajer, schreef een invloedrijk rapport over 'De energieke samenleving', waarin maatschappelijk initiatief van onderop wervend over het voetlicht werd gebracht (Hajer, 2011).

Ingelote burgerfora

Het onderzoek naar burgerfora wordt sterk gedomineerd door politicologen (Grönlund et al., 2014). Bestuurskundig onderzoek naar de doorwerking van de resultaten van burgerfora in politiek en beleid is schaars. Een voorbeeld is het onderzoek van Michels & Binnema (2019), een conceptuele bijdrage aan het debat waarin verschillende vormen van invloed en doorwerking worden onderscheiden (naast directe doorwerking in het beleid, ook conceptuele en strategische doorwerking). Een ander voorbeeld is het promotieonderzoek van Eckhardt (2021), waarin zij voor drie verschillende G1000-initiatieven onderzoekt welke factoren van belang zijn voor de invloed van de aanbevelingen op het beleid. Eén van haar conclusies is dat de rol die actieve beleidsmakelaars (*policy entrepreneurs*) spelen in het proces hierbij van groot belang is.

Daarentegen is de bestuurskunde in Nederland wel nauw betrokken bij onderzoek naar de praktijk van en advisering over burgerfora. Overigens zijn het vaak onderzoekers van een afdeling bestuurskunde, maar met een politicologische achtergrond. Het Burgerforum Kiesstelsel in 2006 werd geëvalueerd door onderzoekers van de Universiteit Twente (Van der Kolk, 2008). Bij het onderzoek van de eerste lokale G1000'en, dat werd uitgevoerd met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waren onderzoekers van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht betrokken. Dit onderzoek leidde tot aanbevelingen voor het organiseren van burgerfora (Boogaard & Michels, 2016; Binnema & Michels, 2017). In opdracht van datzelfde ministerie hebben bestuurskundigen bijgedragen aan een essaybundel over burgerfora

waarin is verkend hoe en onder welke voorwaarden een burgerforum op nationaal niveau zou kunnen worden ingericht (Hendriks et al., 2021). Tot slot maakten bestuurskundigen deel uit van de Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid (Commissie Brenninkmeijer, 2021).

Ten aanzien van de ingelote burgerfora staan nog belangrijke bestuurskundige vragen open, zoals de vraag naar wat er met de uitkomsten van de burgerfora gebeurt in de vormgeving en uitvoering van beleid. Hendriks (2021) wijst erop dat politicologisch onderzoek naar burgerfora veelal een blinde vlek heeft voor de vraag of burgerfora ook bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Een andere bestuurskundige vraag betreft de rol die ambtenaren en politici spelen in de totstandkoming van burgerfora. Welke motieven hebben zij wanneer ze burgerfora bepleiten? Gaat het om het revitaliseren van de democratie, of spelen ook andere motieven een rol? Vaak wordt verondersteld dat democratische vernieuwing in de vorm van burgerfora allerlei positieve effecten heeft. Maar we weten nog weinig over hoe ambtenaren en politici hierover denken. Uit bestuurskundig onderzoek naar cases van democratische innovatie in Nederland, waaronder burgerfora, blijkt dat betrokken beleidsmakers vaak geen duidelijk beeld hebben waarom ze democratische innovaties willen (Binnema et al., 2020). Dit roept vragen op naar de dynamiek van de totstandkoming van burgerfora, niet alleen naar de motieven, maar ook naar de rollen van betrokken beleidsactoren. Hierbij kan voortgebouwd worden op onderzoek naar opvattingen en houdingen van individuele beleidsactoren (onder meer Van Hulst et al., 2012; Copus, 2003; Rhodes, 2002).

TOT SLOT

Het debat over vitale democratie – over de kenmerken, het behoud en de bevordering daarvan – is bij uitstek ook een bestuurskundig debat, althans voor een bestuurskunde die zich in een democratische context gevestigd weet. Elke eerstejaars bestuurskundestudent krijgt wel mee dat in het openbaar bestuur politieke en ambtelijke domeinen nauw op elkaar en op de openbaarheid betrokken zijn, waarbij fundamentele democratische principes en spelregels gelden. In latere jaren van de studie of in bepaalde specialisaties van onderzoek wordt de bestuurstechniek weleens dermate uitvergroot dat het democratisch kader op de achtergrond verdwijnt. Maar wat wij een hoogleeraar bestuurskunde ooit hoorden beweren – dat de democratie bij de politicologie hoort en niet bij de bestuurskunde – mag inmiddels toch wel als een onhoudbaar minderheidsstandpunt worden beschouwd.

Bestuurskundigen hebben een actieve rol gespeeld in het debat over democratische vernieuwing, vooral het debat over vernieuwing van de relatie tussen overheid en burger in de vorm van burgerparticipatie, waar wij ons in deze bijdragen op richt-

ten. De verschillende rollen en verbindingen die de redactie van deze bundel onderscheiden (zie hoofdstuk 1) komen in verschillende fasen van het debat naar voren. Als we een 'volgende' rol opvatten als een kritisch-volgende rol dan zien we die bij elk van de drie golven – interactief beleid; burgerinitiatief en doe-democratie; ingelote burgerfora – naar voren komen. Vooral interactief beleid is nadrukkelijk door bestuurskundigen gevolgd en gemonitord in al zijn verschijningsvormen. Bij burgerinitiatief en doe-democratie gaan bestuurskundigen gelijk op met andere sociale-wetenschappers die deze praktijk volgen. Bij ingelote burgerfora zijn politologen prominenter aanwezig met kritisch-volgend onderzoek, maar zijn bestuurskundigen zeker ook aangehaakt. Wetenschappelijke en maatschappelijke drijfveren wisselen elkaar hierbij af. Het kritisch volgen krijgt zijn weerslag in boeken en artikelen die wetenschappelijke descriptie, verklaring en vergelijking vooropstellen, maar indicaties van maatschappelijke betrokkenheid – ambities om via onderzoek grip te krijgen op democratische vernieuwingen die maatschappelijk meer of minder voorstellen – zijn ook duidelijk aanwezig.

Bij een sturende rol denken we in dit domein aan bestuurskundigen die het voortouw nemen in conceptontwikkeling omtrent de (her)inrichting en potentiële revitalisering van de democratie. Hoewel over die rol minder wordt gepubliceerd dan over de kritisch-volgende rol (die zich sneller leent voor de gangbare formats van het academisch publiceren) is ook deze rol duidelijk niet afwezig. We hebben aangegeven hoe bestuurskundigen, zeker bij interactief beleid en bij burgerinitiatief en doe-democratie, actief waren en zijn bij de conceptontwikkeling; en hoe de conceptontwikkeling omtrent ingelote burgerfora (het ontwerp en de inbedding daarvan) lange tijd gedomineerd werd door politologen en de laatste tijd ook bestuurskundige belangstelling trekt. Kenmerkend voor de bestuurskunde is dat altijd maatschappelijke drijfveren een rol spelen. Bestuurskundige concepten voor een betere inrichting van interactief beleid, of burgerinitiatief, of burgerfora, staan nadrukkelijk in het teken van een maatschappelijk vernieuwingsidee. De kracht van de bestuurskunde is dat wetenschappelijke inzichten gebruikt worden voor het ontwerp van een 'beter' democratisch bestuur. Tegelijk is 'design thinking' ook een authentieke (bestuurs)wetenschappelijke activiteit. Nieuwe inzichten over 'design thinking' zouden daarbij kunnen bijdragen aan een sterkere wetenschappelijke fundering van het ontwerpproces zelf.

Toch lijkt het laatste type van bestuurskundige betrokkenheid (Type 4 in de matrix) minder duidelijk aanwezig in het palet aan betrokkenheden bij democratische vernieuwing – althans in Nederland. Als een verscheidenheid van rollen nuttig en wenselijk is – en wij menen dat dit zo is – dan is er op dit vlak nog wel wat bij te trekken. Hier ligt nog een uitdaging voor de bestuurskunde. Democratische vernieuwing is vaak een complex proces waarbij vele partijen betrokken zijn. Innoverende bestuurskunde zou aandacht moeten hebben voor de complexiteit van de

maatschappelijke en bestuurlijke context en de invloed daarvan op democratische vernieuwing. De uitdaging daarbij is om meer te doen dan een enkele casus te onderzoeken, maar juist de relatie tussen de (maatschappelijke en bestuurlijke) context op een systematische manier te onderzoeken en theorieën te ontwikkelen en te toetsen. Een tweede uitdaging betreft negatieve effecten en langetermijneffecten. Omdat de aandacht in het bestuurskundig onderzoek vaak uitgaat naar 'wat werkt in een bepaalde situatie en waarom' zou innovatief bestuurskundig onderzoek naar democratische vernieuwing daarnaast ook meer aandacht moeten hebben voor negatieve effecten en lange termijneffecten op burgers en overheden. Dat vraagt om het langdurig en systematisch volgen van praktijken van democratische vernieuwing. Dit hoeft niet ten koste te gaan van andere typen van betrokkenheid, die zoals we aangaven redelijk goed voorzien zijn in termen van aanwezigheid in het Nederlandse debat over democratische vernieuwing, maar zou wel de rol van de bestuurskunde in het wetenschappelijk debat over democratische vernieuwing kunnen versterken.

REFERENTIES

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*. Eindrapportage. Maart 2021.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Binnema, H., & Michels, A. (2017). 'Toolkit loting', [www.lokale-democratie.nl/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(VNG\). <http://lokale-democratie.nl/kennisbank/participatie/toolkit-loting>](http://www.lokale-democratie.nl/Ministerie%20van%20Binnenlandse%20Zaken%20en%20Koninkrijksrelaties%20&%20Vereniging%20van%20Nederlandse%20Gemeenten%20(VNG).http://lokale-democratie.nl/kennisbank/participatie/toolkit-loting).
- Binnema, H., Michels, A., 't Hart, P., & Van der Torre, L. (2020). Democratic innovations in Dutch local government: Experimentation in search of strategy. *The Public Sector Innovation Journal*, 25(1), article 5.
- Blijleven, W. (2021). *Public bricoleurs. The practice and experience of local civil servants at the frontlines of public engagement*. [Dissertation Tilburg University].
- Boogaard, G., & Michels, A. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 15-29.
- Coenen, F., Van Peppel, R., & Woltjer, J. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, 15(4), 313-332.
- Copus, C. (2003). Re-engaging citizens and councils: the importance of the councillor to enhanced citizen involvement. *Local Government Studies*, 29(2), 32-51.
- De Moor, T. (2013). *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie*. Oratie Universiteit Utrecht.
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckardt, F. (2021). *Let the people speak. Deliberative mini-publics: a pathway towards a participatory democracy?* [Dissertation University of Twente].
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2016). *Critical reflections on interactive governance: self-organization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (Red.), (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.

- Elzenga, H., & Schwenke, A. (2015). Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie. *Bestuurskunde* 24(2), 17-26.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*, Washington: Georgetown University Press.
- Fishkin, J., & Lushkin, R. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica* 40(3), 284-298.
- Giesen, P. (2013). *De weg van de meeste weerstand. Pleidooi voor de betrokken burger*. Amsterdam: Cossee.
- Grönlund K., Bächtiger A., & Setälä, M. (Red.), (2014). *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hendriks, F. (2021). Key values for democratic governance innovation: Two traditions and a synthesis. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12738>.
- Hendriks, F., Jacobs, K., & Michels, A. (2021). *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Den Haag: Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F., & Toonen, Th.A.J. (Red.), (2001). *Polder Politics: The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2001). *Politiek en interactief bestuur*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Hendriks, F., & Van de Wijdeven, T. (2014). *Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*. Den Haag: Platform31.
- Hilhorst, P., & Van der Lans, J. (2013). *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Policy Networks*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London: Sage.
- Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coöperatieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Lijphart, A. (1979). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77(2), 275-293.
- Michels, A. (2021), Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? In F. Hendriks, K. Jacobs, & A. Michels, *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Den Haag: Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Michels, A., & Binnema, H. (2019). Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: a framework for analysis. *Administration and Society* 51(5), 749-769.
- Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, K., Van Stipdonk, V., & Castenmiller, P. (2014). *Verkenning van de lokale democratie in Nederland*. Stichting Decentraal bestuur.nl.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag.
- Rhodes, R. (1996). The new governance. Governing without government. *Political Studies*. 44(4), 652-667.

- Rhodes, R. (2002). Putting people back into networks. *Australian Journal of Political Science* 37, 399-415.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25-49.
- Steiner, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance, Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J., & Triantafyllou, P. (Red.), (2013). *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. Cochester: ECPR Press.
- Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Van de Wijdeven, T., De Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Den Haag: Movisie, Platform-31, Ministerie van BZK.
- Van den Brink, G., Van Hulst, M., De Graaf, L., & Van der Pennen, T. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Van der Kolk, H. (2008). *Kiezen voor een nieuw kiesstelsel. Deel 2: informatieverwerking, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006*. Universiteit Twente.
- Van der Krieken, K. (2019). *Winst of verlies. Het lokale referendum in Nederland 1906-2018*. Dissertation Tilburg University.
- Van Hulst, M., De Graaf, L., & Van den Brink, G. (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Analysis*, 6(4), 434-451.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nicolette van Gestel en Bernhard ter Haar

INLEIDING

Anno 2023 spreken we in Nederland op tal van terreinen van een crisis. We zien de grote maatschappelijke schade van de kinderopvangtoeslagaffaire, de woningnood, de stikstofcrisis, de congestie op het elektriciteitsnet en vele andere problemen. We noemen dit allemaal crises, maar het zijn geen rampen die ons plotseling zijn overkomen. Maatschappelijke vraagstukken zoals hierboven geduid zijn vaak het gevolg van weggijken, keuzes uitstellen, schijnoplossingen of achterstallig onderhoud aan instrumenten en regelgeving. Of van beleid waarvoor te weinig geld beschikbaar werd gesteld, zodat 'de bochten werden afgesneden' met een 'instrumentele uitvoering' (Koppenjan, 2022). Dergelijke 'crises' zijn dus eerder manifestaties van onderliggende zwakheden in beleidssectoren, die wellicht begrepen kunnen worden door te kijken naar het functioneren van het openbaar bestuur in de pre-crisis periode (Boin & 't Hart 2000). Eén van de belangrijkste onderwerpen in dit functioneren van het openbaar bestuur gaat over het samenspel van beleidsontwerp en beleidsuitvoering. Dat samenspel is belangrijk, want beleid zonder uitvoering blijft een dode letter en uitvoering zonder beleid is als dolen in de mist. Het samenspel van beleidvorming en uitvoering bij maatschappelijke vraagstukken is het thema van dit hoofdstuk en het bovenstaande wekt al de suggestie dat het hiermee niet heel goed is gesteld.

In dit hoofdstuk wordt eerst de problematiek van zowel de beleidsvorming, de uitvoering als de afstemming daartussen in Nederland kritisch tegen het licht gehouden. Vanuit de bestuurskundige literatuur bespreken we vervolgens drie (groepen van) theoretische perspectieven die elk een aanvullend inzicht kunnen bieden in de relatie tussen beleidsontwerp en uitvoering en in de kloof die daartussen vaak bestaat. Het eerste perspectief vertrekt vanuit diverse *governance*-modellen voor de sturing en inrichting van het openbaar bestuur. Met het tweede perspectief gaan we dieper in op het beleidsvormingsproces. Vanuit het derde perspectief bezien we de relatie tussen beleidsontwerp en uitvoering 'from the bottom up', vanuit de

organisaties die in direct contact staan met burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen. Met deze drie invalshoeken bieden we een beter begrip van de knelpunten en tevens aanknopingspunten om de relatie tussen beleid en uitvoering te verbeteren.

KNELPUNTEN IN HET SAMENSPEL VAN BELEID EN UITVOERING

De Nederlandse burgers behoren tot de gelukkigste van de wereld (Helliwell et al., 2022). Daaruit mogen we concluderen dat de samenleving als geheel ten opzichte van veel andere samenlevingen goed functioneert, hetgeen voor een deel op het conto van een openbaar bestuur valt te schrijven dat de maatschappelijke ordening redelijk heeft beheerd en beheerst. Maar dat de gemiddelde Nederlandse burger gelukkig is, levert geen garantie voor het geluk van alle burgers. Als we inzoomen op het microniveau van de Nederlandse samenleving doemen tal van problemen op. We zien dan bijvoorbeeld veel mensen die slecht kunnen lezen en schrijven. Mensen met financiële stress vanwege problematische schulden. Mensen die geen geschikte huisvesting of passend werk kunnen krijgen. Mensen met een psychische stoornis die geen adequate ondersteuning kunnen vinden. En ook boeren die buitengewoon gefrustreerd zijn over het decennialange onduidelijke overheidsbeleid ten aanzien van de veeteelt in Nederland. Dat gaat over de mensen in Nederland. Op een meer macro-schaal zien we ook een verpieterende natuur, en een ecologische voetafdruk van onze productie en consumptie die een aanzienlijke bijdrage levert aan de overschrijding van de planetaire grenzen die bepalen of de Aarde leefbaar blijft. Dit zijn allemaal onderdelen van het publieke belang, waarvan we moeten constateren dat het openbaar bestuur ze onvoldoende heeft geborgd.

In dit hoofdstuk gaan we niet zozeer in op de inhoudelijke kant van al die maatschappelijke vraagstukken, maar des te meer op de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid, en het al dan niet goede samenspel hiertussen. Het is nuttig te beklemtonen dat er ook veel goed gaat in zowel beleidsontwerp als uitvoering. Maar als we hierboven constateren dat het openbaar bestuur gebreken vertoont, moet er ergens een zwakke plek aan te wijzen zijn in dat geheel van beleidsontwerp, beleidskeuzes, en uitvoering. Misschien zijn er zelfs wel meer zwakke plekken. We lopen dat geheel van beleidsvorming en uitvoering één voor één langs.

Ontijdigheid van de beleidsformulering

We constateerden al dat veel crises niet het gevolg zijn van een schadelijke onverwachte gebeurtenis, maar van een gebrek aan erkenning van groeiende problemen en van achterstanden in beleidsvorming en uitvoering. Vijftig jaar geleden wees de Club van Rome er al op dat we ons niet moesten laten verrassen door de exponentieel groeiende effecten op de grenzen van deze planeet, als gevolg van de toename

van de menselijke consumptie. Die verrassing is toch gekomen. Op dezelfde manier is de woningnood geen plotseling probleem maar geleidelijk gegroeid, is het wegens geleidelijk vastgelopen en is er niet tijdig omgeschakeld van fossiele naar andere energiebronnen. Kennelijk moeten problemen eerst groot worden voordat in een politieke coalitie de onvermijdelijkheid van ingrijpen door alle partijen wordt ingezien. Problemen oplossen kost ook bijna altijd geld, en omdat binnen het openbaar bestuur sterk op budget wordt gestuurd, wordt vaak lang bij problemen en hun financiële consequenties weggekeken. Dat geldt niet alleen voor de politiek, dat geldt evenzeer voor de ambtelijke organisaties. Een voorbeeld zijn de beheersingsmaatregelen ter bestrijding van nationale veiligheidsrisico's. Al in 2016 werd in de analyses helder aangegeven dat een pandemie een van de grootste maatschappelijke risico's vormde (RIVM, 2016). Zowel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als de verantwoordelijke kabinetten hebben desondanks geen maatregelen getroffen om deze risico's preventief zo veel mogelijk te kunnen pareren. Die maatregelen zouden immers geld hebben gekost, en in de budgettaire systematiek is geen plaats voor een kosten-baten afweging voor preventieve mitigatie van maatschappelijke risico's.

Het gevolg van dit alles is dat de beleidsvorming om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken vaak pas in een crisisachtige situatie plaatsvindt. Het oplossen van een acuut probleem dat het gevolg is van achterstallig onderhoud of late erkenning is echter aanmerkelijk duurder en ingewikkelder dan regulier onderhoud of het tijdig erkennen van (aankomende) problemen, en het veroorzaakt onnodig veel maatschappelijke stress. Achtereenvolgende kabinetten zijn hiervoor vaak gewaarschuwd, bijvoorbeeld door de diverse Planbureaus (CPB, SCP, PBL), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en de Algemene Rekenkamer (AR). Regeringsbeleid richt zich echter vaak primair op de korte termijn.

Gebrek aan concrete doelen

Het klinkt vanzelfsprekend dat beleid alleen goed en succesvol kan worden uitgevoerd als het is ontworpen vanuit een heldere doelstelling, op basis van kennis van wat wél en wat niet werkt, en getoetst op zijn uitvoerbaarheid. In diverse rapporten (Studiegroep IFV, ROB, AR) wordt uiteengezet dat het in diverse beleidsvelden juist ontbreekt aan een concrete en werkbare doelstelling. Daarvoor worden verschillende redenen aangedragen. Doelstellingen worden vaak vanuit één deelgebied geformuleerd, terwijl het maatschappelijk vraagstuk een meer integrale doelstelling vraagt. Een voorbeeld is de ambulantisering van de GGZ (Ter Haar, 2020a). Het doel vanuit het ministerie van VWS was om mensen met een psychische stoornis zo veel mogelijk in de wijk te laten leven. Dit leidde tot het reduceren van het aantal intramurale plaatsen bij de GGZ met bijbehorende bezuiniging, maar

geschiedde zonder beleid voor de benodigde huisvesting en sociale ondersteuning in de wijk. Dit partieel formuleren van doelen is een regelrecht gevaar van de versnippering van taken van het openbaar bestuur over veel partijen, zowel op rijksniveau als tussen rijk en de decentrale overheden en regio's.

Doelstellingen worden ook vaak zo vaag geformuleerd dat de uitvoerende diensten niet goed weten wat ze ermee aan moeten. Die vage doelen zijn meestal een gevolg van de politieke besluitvorming waarbij niet-gelijklopende belangen moeten worden gevangen in een compromis. In de politieke machinekamer is een grote expertise ontstaan in de productie van zodanig vage en open formuleringen dat iedereen erin kan lezen wat hem of haar het beste uitkomt. Vage formuleringen kunnen natuurlijk alleen bestaan als ze niet worden getoetst op werkzaamheid en op uitvoerbaarheid. Er wordt in het openbaar bestuur in de formulering van beleid echter zelden getoetst op '*evidence*', dus op wetenschappelijke inzichten omtrent de werkzaamheid van het voorgenomen beleid. Dat bewijs is ook niet altijd ruim voorradig. De tijdelijke parlementaire commissie Dijsselbloem concludeerde al in 2008 dat het onderwijsbeleid in de vijftien jaar daarvóór zonder *evidence* werd geformuleerd. De commissie raadde aan om bij gebrek aan voldoende wetenschappelijk inzicht op kleine schaal met experimenten te beginnen om die bewijsvoering dan in de praktijk op te bouwen. De nuttige aanbevelingen uit het rapport (Dijsselbloem 2008), die voor een veel breder domein dan het onderwijs kunnen worden toegepast, zijn echter op heel weinig plaatsen in de beleidsvorming terug te vinden.

A fortiori geldt het bovenstaande voor beleid dat tot stand komt tijdens een kabinetsformatie. Compromisvorming staat dan voorop en ondersteuning met adequate kennis is vaak beperkt. Ambtelijk worden nieuwe kabinetsperiodes inhoudelijk mager voorbereid. Departementen stellen vaak wel dikke boekwerken samen met allerlei mogelijke beleidsopties, maar vermijden daarbij heldere keuzes voor te stellen, zodat ze de politiek ook geen duiding geven van wat echt noodzakelijk en goed onderbouwd beleid is voor de komende kabinetsperiode. Zeker bij de kabinetsformatie, maar ook gaande een kabinetsperiode worden brede beleidsdoelen niet concreet gemaakt in de gewenste concrete resultaten, maar alleen geformuleerd in een beschikbaar bedrag. Departementen en bewindspersonen hebben vaak een grote vrees om afgerekend te worden op het behalen van (kwantitatief) gestelde doelen. De Algemene Rekenkamer stelt vervolgens bij herhaling dat er vaak geen verbinding te maken valt tussen de inzet van de budgettaire middelen en de gestelde doelen en bereikte resultaten. Het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV heeft echter opnieuw grote bedragen geoormerkt voor breed geformuleerde doelen, zonder duiding op welke wijze de gelden zullen worden ingezet om die doelen te bereiken.

Complexe regels

Mede als gevolg van het niet tijdig en doordacht formuleren van beleidsdoelen en deze tot uitvoering brengen, zien we op veel dossiers een grote stapeling van beleid. Als in een beleidsveld een bepaalde systematiek is ingevoerd wordt regelmatig op basis van de kinderziektes bij de uitvoering deze systematiek alweer aangepast. Ook incidenten, partiële inzichten en belangen en ideologische bevoegenheid leiden niet zelden tot aanvullingen op beleid, waarmee de regelgeving en uitvoeringssystematiek steeds ingewikkelder worden. Het sociale zekerheidsdomein is hier een voorbeeld van. De inkomensondersteunende maatregelen zijn inmiddels zo complex dat vrijwel niemand kan doorzien hoe bijvoorbeeld iemands financiële situatie wordt beïnvloed als diegene enkele uren meer gaat werken. Beleidsmakers die complexe stelsels niet begrijpen doen vaak weinig doordachte ingrepen, en ongehinderd door toetsing op effectiviteit wordt de werking van complexe stelsels met deze ingrepen vaak minder en minder. De complexe regelgeving speelt in de gedecentraliseerde beleidsomgeving ook lokale bestuurders ernstig parten. Wethouders Werk en Inkomen zijn bijvoorbeeld met de veeleisende taak belast om de complexe regels voor sociale ondersteuning en zorg eerst te begrijpen alvorens er sturing aan te kunnen geven. Complexe regels zitten behalve beleidsmakers en uitvoerende diensten ook burgers in de weg. Zeker na de kinderopvangtoeslagaffaire is bij burgers bijvoorbeeld angst ontstaan om toeslagen aan te vragen, ook al hebben ze er wel recht op. Aan de kant van het beleidsontwerp is nu een aantal zwakke plekken de revue gepasseerd. De vraag is hoe het aan de kant van de uitvoering is gesteld.

Een gefrustreerde uitvoering

Opvallend is dat in de uitvoering van de publieke dienstverlening veel intrinsiek gemotiveerde mensen werken. Mensen zijn emotioneel betrokken bij hun werk en willen graag goede dingen doen voor de samenleving. De publieke uitvoeringssectoren springen er op dit punt echt uit ten opzichte van de private sectoren (Ter Haar, 2020b). Ook het gemiddelde opleidingsniveau is hoger dan het gemiddelde in de private sector. Toch heerst in de publieke dienstverlening veel frustratie, met name over de grote administratieve rompslomp en de regels en voorschriften die niet zelden tegen professionele inzichten ingaan. In de zorg beslaat het administratieve werk gemiddeld ongeveer een derde van de totale werktijd (KPMG, 2020). Voor uitvoerende professionals bepaalt de autonomie over het eigen werk een belangrijk deel van de werkvreugde, maar in de dagelijkse praktijk kunnen zij die autonomie vaak moeilijk vinden. Veel uitvoerenden in de publieke sectoren begrijpen dat hun handelen verantwoord moet worden, maar dit zou een hanteerbare hoeveelheid tijd moeten vergen en niet ten koste moeten gaan van waarvoor zij gekozen hebben voor hun werk: maatschappelijk bezig zijn en anderen kunnen

helpen. Het teveel aan administratie blijkt echter lastig terug te dringen binnen de bestaande kaders.

Opvallend genoeg wordt er ondanks alle administratie in de uitvoerende diensten relatief weinig gemeten hoe effectief de uitvoering eigenlijk is. Het management heeft in veel gevallen al net zo weinig kennis van wat in de uitvoering werkt en niet werkt als de beleidsontwerper, en stuurt veelal op input of directe output en niet op effectiviteit. Een schrijnend voorbeeld is te vinden in het onderwijsveld, waarbij een recent interdepartementaal onderzoek (BMH1, 2020) vaststelde dat schoolbesturen niet sturen op kwaliteit van het gegeven onderwijs en dit ook niet kunnen, en dat schoolleiders op dit vlak ook vaak onmachtig zijn. Een ander voorbeeld is dat veel publieke dienstverlening aan de burger inmiddels is gedigitaliseerd, terwijl er op geen enkel dienstverleningsveld inzicht bestaat in de optimale verdeling tussen persoonlijke en digitale dienstverlening (BMH13, 2020).

Gebrekkige verbinding en weinig samenspel

Voor een goed functionerend openbaar bestuur is het samenspel tussen beleid en uitvoering essentieel om maatschappelijke vraagstukken te kunnen aanpakken. We zijn in het bovenstaande al een aantal problemen tegengekomen die dat samenspel in de weg zitten. Bij de rijksoverheid is er over het algemeen een grote afstand tussen het beleidsveld en het uitvoeringsveld. De uitvoering is veelal op afstand geplaatst met meer of minder zelfstandigheid. Binnen de (rijks)overheid hebben politici en ambtenaren doorgaans veel meer aandacht voor beleid maken dan voor uitvoeren, hetgeen uiteraard de afstand tussen de beide werelden alleen maar vergroot. Er is aan de beleidskant ook weinig kennis over de uitvoering, en vaak ook te weinig tijd en prioriteit om de relatie met de uitvoering enige diepgang te geven (TCU, 2021). Omgekeerd is 'Den Haag' voor decentrale overheden en landelijke uitvoerende diensten ver weg; de politiek wordt van hieruit vaak gezien als een opdrachtgever die weinig begrip heeft voor wat de uitvoering drijft of nodig heeft. Tegelijkertijd bestaat er bij de decentrale overheden en uitvoerende diensten ook verkokering en versnippering van taken en gaat de aandacht vaak meer uit naar de interne processen dan naar de 'gebruikers' van diensten, de burgers en de samenleving.

Het hoeft weinig betoog dat het gebrek aan helder uitgewerkte beleidsdoelen weinig behulpzaam is om het samenspel met de uitvoering in te kunnen zetten. De uitvoerende dienst weet dankzij deze onduidelijkheid niet hoe hij zich moet verantwoorden en heeft serieuze twijfels over de duurzaamheid van de regelgeving. Dit is schadelijk omdat de uitvoering baat heeft bij langjarige consistentie in beleidsdoelen, rust in de regelgeving en budgettaire ruimte om de uitvoering adequaat gestalte te kunnen geven en verder te ontwikkelen. Een veelgenoemde barrière is

ook dat budgetten vaak per beleidsdepartement of afdeling beschikbaar worden gesteld, zodat men in de uitvoering tegen allerlei budgettaire schotten aanloopt bij pogingen tot meer integrale dienstverlening.

Ten aanzien van de benodigde *evidence* voor de effectiviteit van beleid zagen we dat de uitvoering weinig gericht is op het verzamelen en leveren van deze *evidence*, en dat beleidsmakers er ook niet bovenmatig in geïnteresseerd blijken te zijn. Vanuit de uitvoerende organisaties komen weinig concrete en eensluidende signalen over wat wel en niet werkt, en de signalen die wel worden gegeven, worden vaak onvoldoende opgepakt in beleidsvorming. Hier ontbreekt een samenspel aan beide kanten dat juist die verbintenis tussen beleid en uitvoering gestalte zou kunnen geven. Ten slotte benoemden we de complexiteit van de regelgeving en constateerden dat die zowel de beleidsmaker als de uitvoerder belemmert in het leveren van een deugdelijke kwaliteit. Het bovenstaande geeft een kritisch beeld over het openbaar bestuur in Nederland. Maar de bevindingen zoals hier geschetst komen niet zomaar uit de lucht vallen. Vanuit bestuurskundig perspectief zijn vele ervan goed te duiden. Dat doen we hierna.

THEORIE OVER DE RELATIE TUSSEN BELEID EN UITVOERING: DRIE PERSPECTIEVEN

De relatie tussen beleid en uitvoering is een dermate breed onderwerp dat er diverse bestuurskundige theorieën bij betrokken kunnen worden. In dit hoofdstuk gaan we in op drie theoretische perspectieven in de literatuur die kunnen helpen om de huidige knelpunten beter te begrijpen en die mogelijke aanknopingspunten bieden voor verbetering. Het eerste perspectief komt van de *governance*-modellen voor sturing en inrichting van het openbaar bestuur. Deze geven inzicht in de spanningen in de bestuurlijke context waarbinnen beleidsvorming en uitvoering plaatsvinden. Het tweede perspectief betreft theorieën over het besluitvormingsproces bij nieuw beleid. Met het derde perspectief bezien we de relatie tussen beleid en uitvoering vanuit theorieën over de uitvoering. Elk van deze drie perspectieven omvat een omvangrijke literatuur. In dit hoofdstuk kunnen we hieruit slechts een selectie maken.

Governance-modellen voor sturing en organisatie

In de bestuurskundige literatuur wordt veel aandacht besteed aan alternatieve visies op sturing en organisatie van de overheid. Drie bestuurlijke modellen worden daarbij vaak besproken: het traditionele model van openbaar bestuur (*Traditional Public Administration*, TPA), gebaseerd op principes van de Duitse socioloog Weber over hiërarchie en specialisatie (Meier & Hill, 2005); het nieuw publiek management (*New Public Management*, NPM), waarbij uitgangspunten en werkwijzen uit de private sector worden geïntroduceerd in het openbaar bestuur (Hood, 1991);

en het netwerkbestuur (*Network Governance*, NG), waarin overheden samenwerken met diverse partijen binnen en buiten de overheid (Ferlie et al., 2011; Klijn & Koppenjan, 2012).

In de eerste twee modellen, TPA en NPM, ligt de nadruk op centrale coördinatie. Beide modellen hanteren een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering, waarbij in het traditionele model die uitvoering primair plaatsvindt door departementen en lagere overheden, en in het NPM-model tevens door organisaties op enige afstand, zoals zelfstandige bestuursorganen, agentschappen of private/geprivatiseerde organisaties. Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt het traditionele model een gebrek aan flexibiliteit verweten. De bureaucratie zou rigide zijn, waardoor maatschappelijke problemen onvoldoende tijdig en adequaat worden aangepakt. Maar ook het NPM-model dat vanaf de jaren tachtig opkwam kreeg veel kritiek, vooral op de eenzijdige nadruk op *efficiency*. Een overheid die burgers primair ziet als individuele klanten schiet tekort in verantwoordelijkheid voor algemene, collectieve belangen. Een gemeenschappelijke kritiek op het traditionele model én NPM is de beperkte aandacht voor een breed draagvlak voor het overheidshandelen in de samenleving; de rol van burgers ten opzichte van de overheid is in deze modellen beperkt tot stemgerechtigde en cliënt/klant. Mede als reactie op deze tekortkomingen kreeg een derde model voor sturing, het netwerkbestuur, vanaf de eeuwwisseling steeds meer aandacht in de internationale bestuurskunde (Pollitt & Bouckaert, 2017). Waar in TPA en NPM de (rijks)overheid de centrale actor is in sturing, gaat het netwerkmodel ervan uit dat de overheid het besturen van de samenleving niet alleen kan, en moet samenwerken met burgers, bedrijven en andere partijen. Maatschappelijke vraagstukken kunnen zo beter worden opgelost en ook de democratie zou een impuls krijgen als zij al vroeg in het beleidsproces hierbij betrokken worden.

Hoewel het aanvankelijk werd voorgesteld alsof het traditionele model, het NPM en het netwerkbestuur elkaar opvolgen in de tijd (Pollitt & Bouckaert, 2017), blijken in de praktijk hybride maatschappelijke sectoren te bestaan, waar verschillende *governance*-modellen en hun principes tegelijk voorkomen en vaak om de voorrang strijden (Denis et al., 2015; Polzer et al., 2016). Beleid en uitvoering worden zo aangestuurd vanuit meerdere logica's tegelijk (Van Gestel et al., 2020): die van het traditionele model waarin 'Den Haag' de regels maakt en naleving vereist; die van het NPM-model waar de coördinatie is gebaseerd op marktwerking en concurrentie (bijvoorbeeld tussen ziekenhuizen en/of zorgverzekeraars); en die van het netwerkbestuur waarin partijen juist geacht worden samen te werken, bijvoorbeeld op regionale schaal.

De sturing vanuit alternatieve modellen met diverse principes zorgt voor spanningen in beleid en uitvoering. Zo is de departementale inrichting in Den Haag nog

steeds gebaseerd op verticaal ingerichte organisaties, die naast elkaar werken in plaats van met elkaar, zoals de zorg en sociale zekerheid (model TPA versus NG). De verticale sturing en inrichting van het Rijk werkt door in decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties die beleid, regelgeving en financiering krijgen aangevoerd vanuit verschillende departementen en afdelingen bij de rijksoverheid. Dit maakt een gezamenlijke aanpak in – en door landelijke diensten, provincies, gemeenten en regionale verbanden die van meerdere ministeries of afdelingen opdrachten ontvangen, allesbehalve eenvoudig.

Tegelijkertijd wordt er wel veel verwacht van netwerksamenwerking (model NG), in het bijzonder op regionale schaal. De regionale grenzen verschillen echter per beleidsterrein (jeugd, onderwijs, arbeidsmarkt, veiligheid, energie) en corresponderen niet met die in het traditionele bestuursmodel (TPA). Regionale netwerken laten naast goede initiatieven ook de nodige problemen zien, waaronder het vergroten van de hoeveelheid overleg (bestuurlijke drukte), complexiteit voor burgers en bedrijven (waar moet je zijn voor wat?) en een democratisch tekort (namens wie wordt hier bestuurd?) (Peters et al., 2020; ROB, 2021; Van Gestel & Grotenberg, 2020). Het *governance*-netwerkmodel botst hier dus met de democratische verantwoording van het TPA-model (Lægreid & Rykkja, 2022) en met de principes van efficiëntie en klantgerichtheid uit het NPM-model.

Het NPM-model kreeg in Nederland met name sinds de jaren negentig veel invloed, waarbij publieke organisaties steeds meer werden bestuurd vanuit KPI's en verantwoordingseisen. Politici en bestuurders gingen de taal spreken en in dezelfde trant redeneren als 'de nieuwe spraakmakende elite van economen, technocraten en managers' die sinds de heroverweging, privatisering en deregulering van de jaren negentig een grote invloed kreeg op het openbaar bestuur (Tjeenk Willink, 2018). Ook vanuit dit model zijn er spanningen met andere modellen, zoals bij de inzet van centrale management-prestatiecontracten (NPM) en een gelijktijdige nadruk op zelfregulering door decentralisatie en netwerken (NG) (Krogh, 2022), bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs.

Wat we kunnen leren voor het onderwerp van dit hoofdstuk uit dit beknopte literatuuroverzicht is dat beleidsvorming en uitvoering plaatsvinden in een context van concurrerende visies op de inrichting en organisatie van het openbaar bestuur, en in bredere zin op de relatie tussen overheid, burger en samenleving. De drie verschillende *governance*-modellen (TPA, NPM, NG) zijn niet eenvoudig te verenigen en de combinatie van diverse principes (hiërarchie, concurrentie, en samenwerking) zorgt vaak voor onduidelijkheid en spanningen tussen beleid en uitvoering. Beter doordachte *governance*-modellen zouden gunstiger condities kunnen scheppen voor het samenspel tussen beleid en uitvoering. Dit is van belang voor

langetermijnoplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die nu vaak onvoldoende (tijdig) van de grond komen.

Beleidsvorming

Een tweede theoretisch perspectief is te vinden in de literatuur over agenda- en beleidsvorming in het openbaar bestuur. Net als bij de bovenstaande sturingsmodellen, bestaan ook in deze literatuur diverse stromingen (zie Cairney & Heijkila, 2014; Sabatier & Weible, 2014). Drie benaderingen hebben het debat sinds de jaren tachtig gedomineerd (Dudley et al. 2000; Howlett, McConnell & Perl, 2017). Het gaat om het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ontwikkeld door Sabatier et al. (1993; 2014); de *institutioneel-theoretische benadering* (Ostrom, 2011; Scott, 2008), en het *Multiple Streams Framework* (MSF) van Kingdon (1995; 1984).

Elk van deze benaderingen benadrukt een verschillende kern in de beleidsvorming (zie Van Gestel et al., 2018). Het ACF ziet als kern een *goed idee* waarmee een coalitie van stakeholders kan worden gevormd voor het tot stand brengen van een beleidsontwerp. De institutionele theorie wijst op het belang van een goede match van nieuw beleid met de dieperliggende *waarden* in de samenleving (Scott, 2008). Het MSF-model, ten slotte, stelt dat het in complexe besluitvorming aankomt op de *timing* in het bijeenbrengen van ontwikkelingen vanuit verschillende ‘stromen’: politieke ontwikkelingen, beleidsvoorstellen en de probleembeleving door het brede publiek. Het samenbrengen van ontwikkelingen in deze drie ‘stromen’ op hetzelfde moment is niet eenvoudig: in alle hectiek en chaos bestaat er volgens het MSF slechts af en toe een kans om tot nieuw beleid te komen, en deze zogenoemde *policy windows* ‘open infrequently, and do not stay open long’ (Kingdon, 1995, p. 166).

Deze drie manieren om beleidsvorming te verklaren, domineren al ruim dertig jaar de literatuur, maar voornamelijk als gescheiden ‘scholen’ die met elkaar wedijveren (Howlett, McConnell & Perl, 2017). De drie verklaringen zijn echter goed te combineren in één conceptueel model (Van Gestel et al., 2018), dat we kunnen benutten voor inzicht in beleidsvorming inzake maatschappelijke vraagstukken. Waar kijken we dan naar?

In de eerste plaats naar de ideeën en de coalitie van partijen. Het ACF-model wijst terecht op het belang hiervan. Zoals we beschreven, is een van de knelpunten in beleid en uitvoering juist een gebrek aan goed uitgewerkte en op ‘evidence’ getoetste ideeën. Een coalitie vormen die er steun aan geeft blijkt dan inderdaad moeilijk. Het ACF redeneert echter dat wanneer maatschappelijke problemen ambigu zijn (dus vele kanten hebben) en de probleemoplossende capaciteiten zijn verdeeld over vele partijen, het vormen van coalities noodzakelijk is om tot een goede aan-

pak te komen (Sabatier & Weible, 2014). Het ACF ziet de inhoudelijke ideeënstrijd hiervoor als basis.

De institutionele theorie benadrukt hoe partijen legitimiteit kunnen creëren voor nieuwe ideeën, die moeten aansluiten bij de bestaande institutionele context, zoals het nationale politieke systeem, de rechtstaat, de wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht en de cultuur van besluitvorming. Deze context zal bepaalde ideeën meer kansen bieden dan andere, waarbij reeds ingeslagen beleidspaden een behoudende invloed hebben (vanwege 'padafhankelijkheid', Peters et al., 2005). Aan elk beleid zijn immers gevestigde belangen, zienswijzen en routines verbonden die verandering tegengaan. De institutionele benadering helpt daarom verklaren waarom beleidsformulering voor grote problemen zo vaak weinig tijdig is. Ook maakt deze theorie duidelijk waarom we vaker kleine verbouwingen zien van beleid dan het inslaan van radicaal nieuwe wegen. Van de institutionele theorie kunnen we tevens leren dat maatschappelijke aanvaarding van nieuw beleid weinig kans maakt als dit onvoldoende aansluit bij diep verankerde waarden in de samenleving.

Het MSF wijst op een oplossing voor een ander knelpunt dat we beschreven, namelijk op het belang van een grondige (ambtelijke) voorbereiding van beleidsplannen, waarbij aanvankelijke ideeën worden getoetst, gecombineerd, aangepast en naar buiten gebracht op een manier dat er steeds meer steun voor ontstaat. Deze voorbereiding van beleidsplannen is cruciaal om op het geschikte moment, bijvoorbeeld tijdens een kabinetsformatie of 'crisis', tot nieuw beleid te komen. Dergelijke mogelijkheden doen zich immers maar af en toe (en vaak onverwacht) voor. Als dan nog moet worden begonnen met de voorbereiding op nieuw beleid, kan de kans op een beleidsdoorbraak alweer voorbij zijn, stelt het MSF. Kingdon (1995) wijst in dit verband ook op de invloed van de *national mood*: het besef bij het grote publiek van bepaalde maatschappelijke problemen. De gevoelde urgentie van een probleem hoeft in de publieke opinie namelijk niet gelijk op te gaan met de feitelijke urgentie. Problemen kunnen allang bestaan maar pas laat hoog op de agenda komen. Belangrijk punt is volgens het MSF dat de publieke opinie niet simpel een externe factor is, maar dat politieke boodschappen en het mediagedrag deze opinie kunnen beïnvloeden. Hoe hoog een maatschappelijk vraagstuk op de beleidsagenda komt, hangt dus ook af van hoe goed politici en media erin slagen de urgentie ervan over te brengen bij het brede publiek.

Wat leren we samenvattend uit deze literatuur voor de beleidsvorming bij maatschappelijke vraagstukken? Ideeën zijn belangrijk, en een noodzakelijke voorwaarde voor het vormen van coalities voor nieuw beleid. Maar ideeën zijn niet het enige dat telt. Een goed idee dat veel partijen verenigt, kan toch in de planfase blijven steken als er te weinig rekening is gehouden met de aansluiting bij bestaande

instituties en met de beleidsvoorbereiding en timing die nodig zijn om op geschikte momenten tot doorslaggevende besluiten te komen. Een beleidsontwerp dat zowel aandacht schenkt aan de ideeën en benodigde coalities (ACF) als aan de bredere institutionele context en de voorbereiding en timing van beleidsverandering (MSF) maakt daarom meer kans op succes. Waar we in deze sectie vooral hebben gekeken naar theorieën over beleidsvorming, bezien we in het vervolg de literatuur over de samenhang met de uitvoering.

Uitvoering

Net als bij de vorige twee theoretische perspectieven bestaat ook in de bestuurskundige literatuur over de uitvoering een scala aan benaderingen. Wat vooral de meer recente literatuur kenmerkt, is een meer dynamisch en politiek begrip van uitvoerende organisaties (Brodkin, 2011; Hupe, 2011) en aandacht voor de rol van groepen en personen daarbinnen, zoals professionals (Hendrikx, 2019). We bespreken opnieuw drie benaderingen, vanuit literatuur over *street-level bureaucracy*, *strategy-as-practice*, en coproductie/co-creatie.

Lipsky (1980/2010), de bekende grondlegger van de *street-level bureaucracy*-benadering, waarschuwde al voor te veel nadruk op de scheiding tussen beleid en uitvoering, want uitvoering is óók beleid, alleen met andere actoren en in een andere setting. Uitvoering van beleid wordt echter vaak gezien als een late fase in het beleidsproces, die ondergeschikt is aan de voorgaande stadia van agenda- en beleidsvorming (Hupe & Hill, 2016). Een dergelijke smalle kijk op implementatie heeft weinig aandacht voor politieke dimensies in de uitvoering, zoals ambiguïteit en conflict, en schiet mede daarom vaak tekort in verklaringen voor 'falen'. In de *street-level bureaucracy*-literatuur wordt daarom de relatie tussen beleid en uitvoering gezien vanuit een expliciete focus op wat er 'in de praktijk' gebeurt: het bestuur en management van uitvoerende organisaties, de organisatie-condities, de ruimte voor professionals, de praktijken in dienstverlening en de interacties met cliënten.

Uit deze literatuur blijkt dat uitvoering geen apolitek proces is; in de 'vertaling' van beleid naar uitvoering spelen vele verschillende opvattingen en belangen een rol (Boxenbaum, 2006). Er bestaan constant spanningen tussen de voorgeschreven beleidsregels en de problemen die 'de uitvoering' tegenkomt in het dagelijks leven van burgers en andere partijen (Hupe & Hill, 2016). Uitvoerders moeten dagelijks omgaan met dilemma's en daarin keuzes maken met morele implicaties; vaak keuzes die de leefsituatie van burgers direct beïnvloeden. De kwaliteit van hun interactie en handelen is direct van invloed op het vertrouwen van burgers in de werking van de democratie (Hagelund, 2018).

Ook de *strategy-as-practice*-benadering zet het vergrootglas op de uitvoering. Deze literatuur (zie Jarzabkowski & Spee, 2009; Golsorkhi et al., 2015) beziet de strategie van organisaties door te kijken naar wat de mensen in de uitvoering *doen*. Er is veel oog voor de variatie op microniveau. Onderzocht wordt hoe binnen organisaties 'praktijken' worden gedefinieerd, opgevat als gedeeld begrip, culturele normen, taal en procedures, en hoe bestaande praktijken al of niet leidend zijn voor de activiteiten binnen organisaties (Whittington, 2006). Het blijkt dat 'praktijken', zoals normen, routines en procedures binnen organisaties vaak geen harmonieus geheel vormen en voor spanningen en conflicten zorgen (Feldman & Orlikowski, 2011). Opnieuw een beeld van de uitvoering dat niet correspondeert met de smalle instrumentele kijk op implementatie waar ook Hupe & Hill (2016) zich tegen afzetten.

Waar in de literatuur over *street-level bureaucracy* en *strategy-as-practice* veel nadruk ligt op wat er binnen (uitvoerende) organisaties zelf gebeurt, ligt het accent in de literatuur over co-productie en co-creatie juist op de samenwerking met burgers en andere partijen (Brandsen & Honingh, 2015; Torfing et al., 2021). Co-productie zou zich daarbij met name richten op een-op-een samenwerking met 'gebruikers' van bestaande dienstverlening, terwijl met co-creatie wordt gezocht naar innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen met een brede groep betrokkenen (Torfing et al., 2021). Hoewel er een groeiend aantal publicaties over co-productie en co-creatie bestaat, zijn er nog relatief weinig empirische studies (Dudau et al., 2019; Voorberg et al., 2015). Recent Europees onderzoek naar professionals en hun directe managers in co-creatie, gebaseerd op empirisch onderzoek op diverse beleidsterreinen, wijst naar de noodzaak van meer ondersteuning voor de uitvoering vanuit 'public leaders' en biedt handvatten voor een betere verbinding van beleid en uitvoering in co-creatie (Van Gestel, 2021).

Wat leren we, samenvattend, van de hier aangehaalde literatuur over uitvoering? Net als in de andere theoretische perspectieven, bestaat in deze literatuur een toenemende aandacht voor samenwerking van overheden/publieke organisaties met burgers, private en non-profit partijen. Dit betekent kansen op meer inzicht in wat er in de samenleving aan kennis, ideeën en behoeften leeft en waar in beleid voor maatschappelijke vraagstukken op kan worden aangesloten. Niettemin ligt het accent in veel van deze literatuur vooral op de uitvoeringsorganisaties zelf en hun interne verkeer en minder op het perspectief van de 'gebruikers'. Ook wordt het microniveau van studie nog weinig verbonden met de bredere politieke en sociale context en de beleidsvorming. De kloof tussen beleidsvorming en uitvoering lijkt dus ook in de bestuurskundige literatuur aanwezig.

INVLOED VAN DE BESTUURSKUNDE OP BELEIDSVORMING EN UITVOERING

Wat is de impact van de bestuurskunde op het onderwerp van dit hoofdstuk en hoe is de bestuurskunde tot op heden hierbij betrokken geweest? Deze vragen van de redactie van deze bundel zijn lastig te beantwoorden, want wat is precies de bestuurskunde (zelf ontstaan als multidisciplinaire wetenschap) en hoe kun je de betrokkenheid en invloed van een dergelijk breed vakgebied vaststellen? Hiervoor is duidelijk gemaakt dat er verschillende theoretische perspectieven zijn die de beleidsvorming en uitvoering, en de kloof hiertussen beter helpen begrijpen. Het is echter de vraag of deze kennis ook wordt benut om beleid en uitvoering in de praktijk te ondersteunen en het samenspel hiertussen te verbeteren.

Empirisch onderzoek naar de feitelijke gang van zaken in beleidsprocessen en met name wat er van sturing en beleid in uitvoerende zin terecht komt is beperkt in de bestuurskunde als wetenschap. Dat laten we liever over aan de journalistiek, aan instanties als de Algemene en Lokale Rekenkamers en de vele adviesraden en onderzoeksbureaus in Nederland. Hupe & Hill (2016) kozen in dit opzicht een trefende titel voor het algemene beeld in de bestuurskunde van de uitvoeringspraktijk: *'And the rest is implementation'*. De uitvoering van beleid staat minder in de aandacht van bestuurskunde dan bestuur en beleid. Bestuurskundigen komen – voor zover zij zich buiten de universiteit bewegen – vaak liever in contact met politici, ministers en topambtenaren in Den Haag of andere grote steden, dan met de uitvoeringswereld. De bestuurskunde lijkt dus in de pas te lopen met de dominante aandacht in het openbaar bestuur voor beleid en veel minder voor uitvoering.

De uitvoeringswereld maakt het bestuurskundigen (en andere onderzoekers) ook niet makkelijk. In veel maatschappelijke sectoren is 'uitvoering' een veelkoppig en complex fenomeen, waardoor het als onderzoeker jarenlange investeringen kost en taai volhouden om zelfs maar in één sector enigszins thuis te raken. Met de grote druk op wetenschappers om zo veel mogelijk publicaties te realiseren is een dergelijke investering niet bepaald de snelste route voor een bloeiende carrière. De huidige aandacht voor 'maatschappelijke impact' in de (bestuurskunde) wetenschap is daarom ook nogal hypocriet. Bestuurskundigen worden door de geldende prestatiecriteria niet aangemoedigd om zich diepgaand met de praktijk van beleid en uitvoering te bemoeien.

Parallel aan wat we in het begin van dit hoofdstuk aan knelpunten in de bestuurlijke praktijk constateerden, is er ook in het vakgebied van de bestuurskunde beperkte aandacht voor inhoudelijke en goed uitgewerkte ideeën voor beleid en uitvoering en bestaat er een instrumentele traditie. De aandacht voor de uitvoering van beleid lijkt onder bestuurskundigen wel te groeien, wellicht beïnvloed door de

beweging in het openbaar bestuur naar verzelfstandiging, decentralisatie en regionalisering. Ongetwijfeld speelt ook mee dat wetenschappers voor hun financiering sterker afhankelijk zijn geworden van opdrachtonderzoek, dat vaak meer praktijkgericht is. Een andere reden is de nadruk op 'valorisatie', 'disseminatie' of 'impact' bij universiteiten, hogescholen en onderzoekfondsen, al is het nog weinig helder waar dit uit zou moeten bestaan.

Hierboven zagen we vele knelpunten in het samenspel van beleid en uitvoering. De 'theorie' kan achtergronden en oorzaken ontrafelen in, en tussen proces en inhoud en de verdieping geven waaraan in de praktijk zoveel behoefte is. Op basis van deze inzichten zijn ook verbeteringen mogelijk. Hiervoor hebben we hier de nodige aanknopingspunten voor geboden. Zo kan het samenspel tussen beleidsvorming en uitvoering profiteren van een beter doordachte keuze dan wel mix van bestuurskundige modellen (TPA, NPM, NG) in plaats van de huidige vaak botssende *governance*-principes. Vanuit de literatuur over beleidsvorming zagen we dat inhoudelijke ideeën voor beleid en de benodigde coalities cruciaal zijn voor de aanpak van maatschappelijke problemen maar dat zij moeten aansluiten bij de institutionele context en een tijdige en slimme voorbereiding en timing van beleidsverandering nodig hebben om kans te maken op succes. We zagen tevens dat 'uitvoering' een ten onrechte verwaarloosd deel van de bestuurskunde is. De dagelijkse omgang in de uitvoering van het openbaar bestuur met burgers en bedrijven is cruciaal voor het vertrouwen in de democratie en de rechtstaat. Uitvoering is niet alleen van belang om beleid tot leven te wekken maar is zelf ook beleid, daar uitvoering niet zonder interpretatie kan, waarbij evengoed belangen en conflicten gelden. De literatuur laat zien dat kennis van 'praktijken' in de uitvoering onmisbaar is om tot betere beleidsontwerpen te kunnen komen.

In elk van de drie theoretische perspectieven in dit hoofdstuk zien we een toenevende aandacht voor samenwerking vanuit overheden met burgers, private en non-profit partijen. Dit betekent meer openheid naar wat er in de samenleving aan kennis, ideeën en behoeften leeft en waar in beleid voor maatschappelijke vraagstukken op kan worden aangesloten. Niettemin ligt het accent in al deze bestuurskundige literatuur nog sterk op het openbaar bestuur zelf en minder op het perspectief van de 'gebruikers' en de maatschappelijke vraagstukken. Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in op een aantal lessen die uit onze analyse getrokken kunnen worden voor de toekomst van de bestuurskunde als vakgebied.

WAT LEREN WE VOOR DE BESTUURSKUNDE IN DE TOEKOMST?

Hoe kan de bestuurskunde zich in de toekomst organiseren om zowel het beleidsontwerp, de uitvoering als vooral het samenspel hiertussen voor maatschappelijke vraagstukken te verbeteren? Onderzoek naar het thema van dit hoofdstuk zal een

grotere plaats moeten innemen in de bestuurskunde en niet alleen op conceptueel, maar ook op empirisch vlak. Onderzoekers zullen zich meer moeten verdiepen in zowel de praktijk van beleidsvorming als van uitvoering, en in de relaties hiertussen. Belangrijk is daarbij meer aandacht te hebben voor wie en wat al dat beleid en die uitvoering bedoeld is. In dat kader is een bredere inhoudelijke bagage voor de bestuurskundige en interdisciplinaire kennis van belang, om bij te kunnen dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

De bestuurskunde heeft ook meer aandacht nodig voor *welke* betekenis onderzoek naar beleid en uitvoering zou kunnen of moeten hebben. Wetenschap kan bijvoorbeeld helpen bij het veranderen van de mindset van beleidsmakers en uitvoerenden; een ander perspectief aanreiken om het nadenken over oplossingen te bevorderen. Bestuurskundig onderzoek kan inhoud en proces onderscheiden én verbinden. Het kan ervoor zorgen dat er beter inzicht komt in de bredere politiek-bestuurlijke context waarin beleid en uitvoering plaatsvinden, zoals we met het eerste theoretisch perspectief in dit hoofdstuk wilden laten zien. Het kan belangrijke aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van het proces van beleidsvorming (tweede perspectief) en inzicht geven in de dagelijkse praktijken, processen en conflicten in de uitvoering (derde perspectief). Samengenomen kan dit praktische handvatten bieden aan politici, managers en professionals die het beleid en de uitvoering vorm moeten geven. Maar als wetenschapper zou je niet op de stoel van beleidsmakers en uitvoerders moeten gaan zitten; onderzoekers kunnen *meaningful directions* aangeven, maar *out there, they have to make decisions*.

Het lijkt wel nuttig om wetenschappers verder te professionaliseren in hun contact met de werelden van beleidsvorming en uitvoering. Het gaat immers bij het samenbrengen van wetenschap en praktijk niet zomaar om een transfer van kennis met een onderzoeksrapport of presentatie maar om een gesprek dat ook niet alleen na afloop wordt gevoerd. Onderwijs is nog altijd een goede methode om bestuurskundige kennis verder te brengen: hier worden nieuwe generaties opgeleid of voorgaande bijgeschoold. Het onderwerp van dit hoofdstuk zou vanwege de overkoepelende betekenis voor de bestuurskunde en voor maatschappelijke vraagstukken in dit onderwijs een grotere rol verdienen.

Ter afronding

Beleidsmakers en -uitvoerders zijn zich vaak niet of nauwelijks bewust vanuit welk bestuurskundig frame zij denken en handelen. Verschuivingen in dat frame zijn vaak ook eerder ideologisch gedreven dan vanuit wetenschappelijke kennis. Dat geldt zowel voor de verschuivingen van het Weberiaanse model naar *New Public Management* onder het gedachtegoed van het marktgeoriënteerde neoliberalisme en de ideologie van een kleine overheid, als voor de overgang naar regionale beleids-

uitvoering, gedreven door de retoriek van netwerksamenwerking. De ambtelijke organisaties voegen zich naar de politiek gemotiveerde wensen. Leidinggevenden hebben soms enige bestuurskundige bagage meegekregen vanuit hun academische opleiding, maar dat geldt lang niet voor allen, en vaak wordt er toch meer vanuit traditie of intuïtie gestuurd dan op basis van het bestuurskundige denken.

De bestuurskunde als wetenschappelijke discipline is zelf ook vaker volgend dan sturend. Achteraf worden ontwikkelingen geduid en op hun sterktes en zwaktes geanalyseerd. In dit hoofdstuk hebben wij geprobeerd de beide werelden bij elkaar te brengen op het complexe domein van de verbinding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het samenbrengen van die werelden kan de praktijk ondersteunen in de moeizame zoektocht naar een adequate borging van het publiek belang in de maatschappelijke vraagstukken waar Nederland mee worstelt. Het kan de bestuurskundige wetenschap ook inzicht verschaffen op welke wijze analyse en onderzoek zich kunnen ontwikkelen om meer maatschappelijke impact te genereren. Dat laatste hebben we in dit hoofdstuk zo goed mogelijk proberen te concretiseren. Meer maatschappelijke betekenis van de bestuurskunde is zeer gewenst. De vraagstukken zijn er groot genoeg voor.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2020). *Onderzoeken Algemene Rekenkamer naar uitvoering van beleid (2000-2020)*, verstrekt aan de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 31 augustus 2020.
- BMH, Brede Maatschappelijke Heroverweging 1 en 13 (2020). *Kamerstuk 32359*, nr. 4 met bijlagen.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2000). *Institutional crises and reforms in policy sectors*. In H. Wagenaar (Red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-32). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Boxenbaum, E. (2006). Lost in translation: The making of Danish diversity management. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 939-948.
- Branden, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.
- Brodkin, E.Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277.
- Cairney, P., & Heikkilä, T. (2014). Comparing theories of the policy process. In P.A. Sabatier, & C.M. Weible (Red.), *Theories of the policy process* 363-390). Boulder, CO: Westview Press.
- Denis, J.-L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Dijsselbloem, J. (2008). Tijd voor onderwijs, Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Kamerstuk 31007*, nr. 6, Den Haag.
- Dudau, A., Glennon, R., & Verschuere, B. (2019). Following the yellow brick road? (Dis)enchantment with co-design, co-production, and value co-creation in public services. *Public Management Review*, 21(11), 1577-1594.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C., & Sabatier, P. (2000). Symposium: Theories of the policy process. *Journal of European Public Policy*, 7, 122-140.

- Feldman, M., & Orlikowski, W.J. (2011). Theorizing Practice and Practicing Theory. *Organization Science*, 22(5), 1240-1253.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennet, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324.
- Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., & Vaara, E. (Red.), (2015). *Strategy as Practice* (2nd edition) Cambridge University Press.
- Hagelund, A. (2018). No Factory for Dreams: Street-Level Bureaucrats between Activation Targets and User Orientation. In F. Engelstad, C. Holst, & G.C. Aakvaag (Red.), *Democratic State and Democratic Society* (pp. 296-311). De Gruyter Open.
- Helliwell, J.F., Layard, R., Sachs, J.D., De Neve, J.-E., Aknin, L.B., & Wang, S. (Red.) (2022). *World Happiness Report 2022*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hendriks, P.M.A. (2019). *When Policy meets Practice. Professional identity in a context of Public Management Reform*. Ridderkerk: Ridderprint BV.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2017). Moving policy theory forward: Connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76, 65-79.
- Hupe, P. (2011). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80.
- Hupe, P., & Hill, M.J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- Jarzabkowski, P., & Spee, A.P. (2009). Strategy as practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11(1), 69-95.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers (1st edition 1984, Boston: Little Brown).
- Klijin, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Koppenjan, J.F.M. (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede EUR, 29 juni 2022.
- KPMG (2020). *Eindrapport Merkbaarheidsscan [Ont]Regel de Zorg*.
- Krogh, A.H. (2022). Facilitating collaboration in publicly mandated governance networks. *Public Management Review*, 24(4), 631-653.
- Lægreid, P., & Rykkja, L.H. (2022). Accountability and interorganizational collaboration within the state. *Public Management Review*, 24(5), 683-703.
- Lipsky, M. (1980/2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition: 2010. New York: Russel Sage Foundation.
- Ostrom, E. (2011). Background on the institutional analysis and development framework. *The Policy Studies Journal*, 39, 7-27.
- Peters, B.G., Pierre, J., & King, D.S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67, 1275-300.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., Van Dam, M., Warmelink, H. (2020). *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Eindrapport van de Stichting Decentraal bestuur, in opdracht van het ministerie van BZK.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis – Into the age of austerity*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Polzer, T., Meyer, R., Höllerer, M., & Seiwald, J. (2016). Institutional Hybridity in Public Sector Reform: Replacement, Blending, or Layering of Administrative Paradigms. *Research in the Sociology of Organizations*, 48B, 69-99.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2021) *Droomland of Niemandland; Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- RIVM (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel. Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten. Analistennetwerk Nationale Veiligheid*, Bilthoven: RIVM.

- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. New York: Westview Press.
- Sabatier, P.A., & Weible, C.M. (Red.), (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*, 3rd ed. Thousand Oaks/London: Sage.
- TCU – Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*.
- Ter Haar, B. (2020a). *Als één overheid; Slagvaardig de toekomst tegemoet! Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen*, www.overheidvannu.nl
- Ter Haar, B. et al. (2020b). *Publiek en Effectief, het kán!* Denkwerk: <https://denkwerk.online/rapporten/publiek-en-effectief-het-kan-juli-2020/>
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Torring, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209.
- Van Gestel, N., & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. *Policy & Politics*, 49(2), 249-265.
- Van Gestel, N. (2021). *Making Co-Creation Work: A Public Leaders' Guide to Engage Professionals*. Funded from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement, No. 770591. www.cogov.eu (Publications/deliverables D6.2).
- Van Gestel, N., Denis, J.-L., Ferlie, E. (2020). Hybridity in Public Organisations. In D. Billis, & C. Rochester (Red.), *Handbook on Hybrid Organisations* (pp. 48-65). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Gestel, N., Denis, J.-L., Ferlie, E., & McDermott, A. (2018). Explaining the policy process underpinning public sector reform: The role of ideas, institutions and timing. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 87-101.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., & Tummers, L.G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634.

GOVERNANCE VAN DIGITALISERING: VAN BESTUURSKUNDIG NICHE THEMA NAAR KERN THEMA

Bram Klievink en Albert Meijer

INTRODUCTIE: DIGITALISERING IS ONONTKOOMBAAR ÉN OMSTREDEN

Vrijwel alles heeft een digitale component; bijna ieder apparaat dat we bezitten heeft computerchips, ons werk draait op software, ons privéleven op telefoons en computers, de publieke ruimte in toenemende mate op sensoren en analyses. De digitalisering is doorgedrongen in alle facetten van ons leven. Neem de digitalisering van ons werk. Dit vraagt om andere vaardigheden van werkenden en heeft daarmee invloed op arbeidsmobiliteit en op (bij)scholing. Maar ook de economie als geheel verandert snel (Frey, 2019). Het grootste taxibedrijf van de wereld is geen taxibedrijf, maar levert een softwaredienst. Voor de grootste hotelketen van de wereld geldt hetzelfde. Medewerkers zijn niet langer altijd mensen met banen, maar zelfstandigen die aan klusjes werken binnen een platform-economie (Van Dijck et al., 2016), die bestaande sectoren soms stevig op de kop zetten en in gaten in de regulering springen (Klievink et al., 2017).

Het is moeilijk de invloed van digitalisering op ons dagelijks leven te overschatten. Dat is geleidelijk gegaan, maar de laatste jaren lijkt het besef hiervan steeds groter en explicieter geworden. Daarbij is steeds vaker niet alleen aandacht voor de mogelijkheden en het gemak van de technologie maar ook voor allerlei negatieve effecten van social media en de afhankelijkheid van *big tech*. De vele kansen en mogelijkheden vinden hun weg naar nieuwe toepassingen en de vele risico's en nadelen hun weg naar het publieke debat. Met name de invloed op de nieuwsvoorziening en de verspreiding van nepnieuws heeft veel aandacht gehad (Allcott & Gentzkow, 2017) maar ook verschijnen er regelmatig berichten over de negatieve invloed van nieuwe technologie op zaken zo divers als schoolprestaties (Lau, 2017), depressie (Keles et al., 2020), gokverslaving (King et al., 2014) en allerlei andere onwenselijke verschijnselen.

Ook het functioneren van overheidsorganisaties is volkomen afhankelijk geworden van digitale technologie. Een goede omgang met de digitale technologie is daarmee een kernaspect van goed bestuur geworden. Het functioneren van publieke organisaties en gehele beleidssectoren kan niet meer worden begrepen zonder aandacht voor de digitale component. Beleidsdomeinen zoals sociale zekerheid en belastingen maar ook politie en gezondheidszorg zijn volstrekt afhankelijk van digitale technologieën zoals web portals, databases, algoritmen en geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Daarom kan het functioneren van deze domeinen niet meer worden besproken zonder begrip voor de rol van informatietechnologie. Een helder voorbeeld is de aanpak van de COVID-19-crisis. In deze aanpak speelde digitalisering een sleutelrol bij de beheersing van de pandemie (Meijer & Webster, 2021). Er was grote aandacht voor de contact *tracing apps* en de corona app waarmee je kunt laten zien of je bent ingeënt. De digitale technologie was een belangrijke component van de aanpak en de *governance* van technologie was daarom een belangrijk aandachtspunt bij de aanpak van COVID-19.

Net zoals er in het maatschappelijk debat steeds meer aandacht is voor de keerzijde van digitalisering – de donkere kanten – zien we ook dat de risico's van het gebruik van technologie in de publieke sector steeds meer worden onderkend en daarmee belangrijke vragen voor bestuurskundigen oproepen. Dat hebben we gezien bij alle vragen die er in de samenleving werden gesteld over de corona contact *tracing apps*. En dit speelt ook in allerlei andere sectoren. Laten we een concreet voorbeeld nemen om dit te illustreren. De NOS schreef in 2021 over de gemeente Nissewaard, dat 'slimme algoritmes' gebruikt om bijstandsfraudeurs op te sporen (Schellevis, 2021). De gemeente analyseert 'jaarlijks alle 2300 bijstandsontvangers'. Daarbij wist het systeem '2 of 3' fraudeurs op te sporen, op een totaal van 76 opgespoorde fraudeurs. Het lijkt een zwaar middel met beperkte opbrengst. Maar hoe moeten we dit wegen? Is deze techniek sneller dan mensen en daarmee goedkoper, wat tot een efficiëntere besteding van publieke middelen leidt? Vinden we nu complexere fraudegevallen die we anders niet vinden, wat de opsporing effectiever maakt? Zou het algoritme nog meer kunnen vinden en zo ja, tegen welke kosten in termen van begrijpelijkheid en navolgbaarheid? En zelfs als dit het geval is, vinden we het middel wel proportioneel? Hoe groot is bijvoorbeeld het risico op discriminatie of stigmatisering? Welke vertekeningen levert deze aanpak op? Hoe verhoudt het zich op dat vlak met fraudeopsporing door mensen? Is het geheel voldoende doorgrondelijk, voor burgers, voor ambtenaren, voor kwaliteitsbewaking?

Deze serie vragen over de wenselijke omgang met digitale systemen speelt zeker niet alleen voor moderne, 'slimme' algoritmen, maar is in brede zin van toepassing op digitalisering in het publieke domein. Het geeft aan hoe bestuurskundig het onderwerp eigenlijk is. Uiteindelijk gaat het over een complexe afweging tussen verschillende publieke waarden. Belangrijk daarbij is ook wie deze afwegingen

maakt. Is dat een programmeur, een analist, een ambtenaar zonder technische maar mét domein-expertise, is het een politieke ambtsdrager, of doen ze dit gezamenlijk (Bovens & Zouridis, 2002; Voort et al., 2019)? Het gaat over het toezicht op het gebruik van technologie, over beroepsmogelijkheden, over de meer en minder zichtbare kanten hoe deze technologie werkprocessen wijzigt.

Daarmee is digitalisering van publieke organisaties onontkoombaar geworden maar tegelijkertijd omstreden. De publieke sector kan niet meer functioneren zonder digitale systemen maar er worden steeds meer vragen gesteld ten aanzien van de wenselijke omgang ermee. De digitalisering van en in het publieke domein is een belangrijk *governance*-vraagstuk geworden want het gaat om de vraag hoe de technologie een passende invulling kan krijgen in de sturing van de samenleving. De betrokkenheid van de bestuurskunde bij dit vraagstuk is dringend noodzakelijk.

PUBLIEKE WAARDEN PERSPECTIEF OP DIGITALISERING

Digitalisering doet veel met de overheid en met onze interactie met overheidsorganisaties. Belastingaangifte en vergunningsaanvragen doen we online en als je een auto koopt, wisselt de RDW achter de schermen gegevens uit met de dealer en de verzekeraar. Daar komt geen formulier meer aan te pas, dankzij digitalisering. Zo zijn er ontelbare andere voorbeelden. Digitalisering gaat ook verder dan enkel het automatiseren van werkprocessen, formulieren en diensten. De ‘uitstoot’ van de digitale samenleving (Schneier, 2015) – data – is bruikbaar in beleidvorming en uitvoering, door middel van het toepassen van algoritmen en de introductie van elektronische dienstverlening. Digitalisering kan democratische processen ondersteunen, participatie bevorderen, een open overheid dichterbij brengen, en derden kunnen nieuwe toepassingen bouwen op basis van publiekelijk beschikbare data. Op al deze terreinen staat het gebruik van digitale technologie in de publieke sector steeds meer in de belangstelling, ondanks dat het bepaald niet nieuw is. Dat het onderwerp op meer belangstelling kan rekenen, ook van bestuurskundigen, is begrijpelijk omdat het vragen opwerpt die het hart van het openbaar bestuur raken.

Het dubbelzinnige karakter van de digitalisering – de enorme mogelijkheden maar ook de risico’s – zorgt voor groeiende maatschappelijke aandacht. Waarbij eerst vooral aandacht was voor de vele mogelijkheden van de nieuwe technologie – denk aan de ‘Twitter Revoluties’ – is er nu, zoals we al aangaven, meer aandacht voor de schaduwzijde. In analyses van wetenschappers maar ook bestuurlijke organisaties wordt dit steeds vaker geduid in termen van publieke waarde(n). Het Rathenau Instituut benadrukte dat publieke waarden onder druk kunnen komen te staan en dat er actie moet worden ondernomen om deze te borgen (Kool et al.,

2017). Deze analyse heeft veel navolging gehad en geleid tot allerlei initiatieven om de publieke waarden die in het gedrang kunnen komen bij de digitalisering van de publieke sector te identificeren en te borgen (o.a. Meijer & Ruijter, 2021; Panagiotopoulos et al., 2019).

Zeker ten aanzien van publieke waarden zoals transparantie, uitlegbaarheid en toezicht is de laatste jaren veel te doen. Terwijl er al decennia algoritmen worden gebruikt, zitten deze nu in het verdachtenbankje. Dit terwijl niet eens zo gek lang geleden 'big data' werd gezien als middel om een veel objectiever beeld van de samenleving te geven, als tegenkracht tegen de subjectieve beelden van ambtenaren en de selectieve aandacht van politiek en bestuur (Cukier & Mayer-Schönberger, 2013; Höchtl et al., 2015; Maciejewski, 2017). Nu is er juist aandacht voor risico's en wat er fout gaat. En dat is niet voor niets; er was (en is) dikwijls sprake van techno-optimisme. Dit terwijl de substantiële problemen met data (waaronder datakwaliteit en data 'gaps'), aannames (waaronder die van rationaliteit) en de gaten tussen de beloften enerzijds en de praktijk van beleid en beleidsimplementatie anderzijds, levensgroot (kunnen) zijn (Giest & Samuels, 2020; Vydra & Klievink, 2019). In Nederland zijn met name SyRI en de Toeslagenaffaire, de schandalen die de keerzijden van het gebruik van moeilijk te doorgronden algoritmen op de kaart zetten.

SyRI was een wettelijk instrument dat de overheid gebruikte voor de bestrijding van fraude rondom onder meer uitkeringen. Een aantal jaar geleden oordeelde de rechtbank dat het onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar was hoe de daarbij gebruikte gegevens worden verwerkt en geanalyseerd, met als risico dat het systeem tot discriminerende of stigmatiserende uitkomsten leidt (Rechtbank Den Haag, 2020). Juist de overheid heeft in de toepassing van dit soort technologie een verantwoordelijkheid die technologiebedrijven niet hebben, of tenminste, niet denken te hebben. Als Bol.com of Amazon je een verkeerd boek aanbeveelt dan heb je daar niet direct op een mensenrechtelijk niveau last van. Maar bij het identificeren van fraudeurs door de overheid is dat heel anders. Bij de overheid moet alles kloppen – een besluit moet navolgbaar zijn. Dus als ambtenaren werken met een systeem waarvan ze eigenlijk niet zo goed begrijpen hoe het tot zijn resultaten komt, betekent dat een risico in het kader van de principes van goed bestuur (dit argument en een verdere uitwerking ervan is te vinden in: Klievink, 2021).

Systemen die discriminerend zijn, vooroordelen versterken, geen ruimte laten voor de menselijke maat, waarin niet alle burgers mee kunnen komen, of systemen die zoveel data vragen en op één hoop gooien dat ze privacy schenden zonder dat duidelijk is waarvoor, raken aan diverse publieke waarden, zoals non-discriminatie en rechtsgelijkheid, die de kern van onze rechtstaat vormen en die bescherming verdienen. Die constatering brengt een sterke nadruk op verantwoord gebruik van

digitale technologie met zich mee. Niet alleen burgers ervaren de gevolgen, ook ambtenaren zien hun werk veranderen (Giest & Klievink, 2022). En dus zien we nu de roep om tegenmacht ten opzichte van deze systemen. Die wordt gezocht in regels en instituties, maar ook in het informeren en beschermen van burgers en samenleving. Het gezamenlijke aan al deze acties is dat er wordt gezocht naar manieren om digitalisering zo vorm te geven dat publieke waarden worden geborgd en liefst zelfs versterkt. Dit betekent dat de wijze waarop de technologie wordt ingebed, gestuurd en gecontroleerd – de *governance* – aandacht vraagt. En daarbij doelen we dus nadrukkelijk niet op technische aspecten – IT-*governance* – maar in bredere zin om het geheel aan maatregelen en arrangementen dat nodig is om publieke waarden bij de digitalisering van de publieke sector te borgen.

GOVERNANCE VAN DIGITALISERING

Digitale technologie als aanjager van nieuwe economie, data als bijproduct van de informatiesamenleving en steeds meer rekenkracht en algoritmen om daar iets mee te doen. Tegelijkertijd roept dat ook weer de vraag op of we dat als samenleving dan ook moet willen: die data opgeven en gebruiken, de negatieve aspecten van een algoritmische samenleving accepteren, ongebreidelde innovatie voort laten bestaan. Een steeds meer verbonden (vitale) infrastructuur levert ook nieuwe kwetsbaarheden op, van cybercriminaliteit, statelijke dreigingen tot cyber- of hybride oorlogsvoering. Dit zijn kwetsbaarheden van de samenleving, maar ze spelen ook op het niveau van het individu. Niet iedereen kan meekomen in de digitaliserende samenleving; er is sprake van een digitale kloof (Van Deursen & Van Dijk, 2013), we zien verplaatsing van pesten, uitbuiting en afpersing naar online omgevingen en het bewaken van – en optreden in – de digitale publieke ruimte is algemeen een flinke uitdaging. Overheden zoeken naar hun rol en verantwoordelijkheid én naar effectieve instrumenten. Digitale communicatie gaat immers moeiteloos grenzen van landen en jurisdicties over. Bestaand beleid knelt nogal eens. En het doorprikken van de strategieën (en diepe zakken) van de grote tech-reuzen is geen sinecure.

Een eerste vraag is *wie* de *governance* van digitalisering kan vormgeven. Digitalisering is een ontzettend breed begrip en dat maakt het haast onmogelijk de *governance* ervan in het algemeen te beschrijven. Soms is die ook ronduit ongrijpbaar. Van Eeten (2017) schrijft bijvoorbeeld over de *governance* van cyberveiligheid en zet twee modellen tegenover elkaar. Het ene is het model dat uitgaat van staten die zich richten op nationale veiligheid en het andere is een multi-stakeholder model, waarin belanghebbenden samenwerken in tal van *governance*-forums. Deze twee gaan echter niet zomaar op, de echte actie blijkt te zitten bij de partijen die zeggenschap hebben over de talloze systemen die tezamen het internet maken. Er zit een groot gat tussen de plek waar over *governance* wordt *gesproken* en de plek waar aan

governance wordt *gedaan* (Eeten, 2017). Dat past natuurlijk ook bij het decentrale karakter van het internet. Toch zit er veel macht bij de tech-reuzen en is er vanuit de overheid bezien een constante spanning tussen het bieden van ruimte aan innovatie en het bieden van de noodzakelijke regulering. Hier zit ook een informatie- en expertise-asymmetrie: de stad ziet de gevolgen van korte termijn verhuur maar heeft geen zicht op de data of algoritmes van de partij die dat mogelijk maakt. Of neem een autofabrikant die zegt zelf de auto's van het eigen merk te moeten bergen na een ongeluk, omdat dat expertise vereist die de hulpdiensten niet hebben. Toch moeten we de overheid zeker niet uitvlakken. Met name de Europese Commissie maakt flinke slagen op het gebied van wetgeving, zoals de herziene Payment Services Directive (PSD2) die ruimte biedt aan innovaties binnen het betaalsysteem, de Digital Services Act (DSA) en Digital Markets Act (DMA), de regulering die op het gebied van kunstmatige intelligentie in aantocht is, en natuurlijk de privacywetgeving GDPR. Die laatste heeft flinke effecten, ook buiten Europa, omdat veel partijen aanpassingen doen om eraan te voldoen, wat ook hun klanten buiten de EU bereikt (het 'Brussel-effect'; Bradford, 2019).

Een tweede vraag is *wat* het onderwerp van de *governance* van digitalisering is. Een grof onderscheid kan hierbij gemaakt worden tussen de *governance* van overheidsdigitalisering – zoals SyRI, corona apps, algoritmen bij de Belastingdienst, enzovoort – en de *governance* van digitalisering in de samenleving – met een grote nadruk op de regulering van *big tech*. Vooral op Europees niveau zien we dat deze vorm van *governance* steeds belangrijker wordt en dat acties worden ondernomen tegen *big tech* (zoals voorgenoemde DMA). Toch geldt dat deze *governance* ook te maken heeft met allerlei andere sectoren. Wat daar deels achter zit is dat digitalisering geen losstaand domein of element is. Vrijwel alle maatschappelijke en economische vraagstukken zijn onderhevig aan digitalisering en dus speelt digitalisering een rol in allerlei substantieel beleid, in vrijwel alle beleidsnetwerken, in alle vormen van sturing. Waar het gaat om digitalisering van de overheid is het beeld niet noodzakelijk veel overzichtelijker. Bij de *governance* van overheidsdigitalisering zien we dat deze *governance* verbonden is met allerlei inhoudelijke vormen van sturing, bijvoorbeeld van onderwijs, gezondheidszorg, politie en belastingen. *Governance* van digitalisering is in de praktijk geen apart terrein maar een integraal onderdeel van inhoudelijke *governance*.

Een derde vraag is *hoe* *governance* van digitalisering vorm krijgt. Kijken we naar de digitale overheid in Nederland dan zien we tal van sturingsvormen terug. Overheden zijn al decennia bezig met harmonisatie, met zachte instrumenten zoals referentie-architecturen, of met harde doelstellingen zoals het instellen van harde targets ten aanzien van het aandeel overheidsdiensten dat online moest worden aangeboden. We hebben inmiddels een stelsel van basisregistraties, waar alle overheidsorganisaties mee werken. Toch ligt het leeuwendeel van de sturing op digi-

tale systemen binnen de organisaties waarin ze worden gebruikt en is er een continue zoektocht naar regie te zien. Ook hier valt dat deels te verklaren doordat digitalisering een integraal onderdeel uitmaakt van al dat de overheid doet. De minister van Rechtsbescherming (bij het ministerie van Justitie & Veiligheid) heeft een rol bij het bepalen van de houding ten opzichte van algoritmen, het ministerie van Economische Zaken speelt een centrale rol bij de innovatie-krachten die digitalisering losmaakt, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een verantwoordelijkheid voor de organisatie van de overheid. Sinds dit kabinet is er een staatssecretaris voor Digitalisering waaronder veel lijnen worden samengebracht die voorheen verspreid over de departementen speelden. Niet in de laatste plaats gaat dit over regie op de kijk op digitalisering. Dergelijke centralisering past waarschijnlijk bij het tijdsgewricht van hoe we nu tegen digitalisering aankijken. Tegelijkertijd is veel van de IT die de overheid gebruikt oud, gefragmenteerd en ontzettend complex – en alles is ervan afhankelijk. Het is compleet verweven met alle taken, alle processen, iedere informatiestroom. Volgens de Algemene Rekenkamer gaat van de jaarlijkse Rijksuitgaven aan IT, zo'n 75 procent – dat is een slordige twee-en-een-half miljard euro – naar het in stand houden van systemen die de boel gewoon draaiende moeten houden, die niet in de schijnwerpers staan, geen spannende nieuwe toepassingen zijn (Algemene Rekenkamer, 2019). Veel *governance* van digitalisering vindt dan gewoon plaats op uitvoerend niveau; in de uitvoering van beleid, bij inkoopprocessen, in netwerken van experts en beleidsmakers, bij softwareleveranciers, om er een paar te noemen.

Daarmee hebben we laten zien hoe allerlei actoren bezig zijn met de *governance* van digitalisering binnen de overheid en in de samenleving en daarbij een veelheid aan aanpakken hanteren. Daarbij wordt digitalisering steeds meer beschouwd als een integraal onderdeel van inhoudelijke terreinen zoals onderwijs en gezondheidszorg en is zorgvuldige inbedding van mechanismen van de *governance* van digitalisering in beleid cruciaal voor het succes en om te voorkomen dat kwetsbare publieke waarden in het gedrang komen. Hoe zal dit nu verder gaan met de *governance* van digitalisering? Voor we een blik in de toekomst werpen, willen we eerst terugkijken: hoe heeft het onderzoek naar de *governance* van digitalisering zich in de loop der jaren ontwikkeld?

DRIE GENERATIES VAN ONDERZOEK NAAR GOVERNANCE VAN DIGITALISERING

Het onderwerp digitalisering in en van het openbaar bestuur werd lang gezien als saai en een onderwerp voor technici. Tegenwoordig spreekt dit onderwerp echter enorm tot de verbeelding. We zien dan literatuur en debat over digitale transformatie (Mergel et al., 2019), over *agile government* (Mergel et al., 2021), over *block-chain-based government* (Ølnes et al., 2017), of overheid als een (digitaal) platform (Margetts & Naumann, 2017; Meijer & Boon, 2021). Een aantal jaar geleden ging

het veel over het gebruik van big data door de overheid (Giest & Ng, 2018; Janssen & Van den Hoven, 2015; Mergel, 2016), wat recenter deels is opgegaan in werk naar het gebruik van AI en algoritmisch bestuur (Engin & Treleaven, 2019; Veale & Brass, 2019; Meijer & Grimmelikhuijsen, 2020). Het gebruik van die termen gaat soms een nogal eigen leven leiden, wat niet altijd veel van doen heeft met wat de kern van dat begrip of van een bepaalde technologie is. Veel van de uitdagingen en de ontwikkelingen die deze technische innovaties voor de overheid met zich meebrengen, hebben te maken met een aantal kenmerken van digitalisering in de overheid die deze innovaties overstijgen en in tijd al ver voor gingen. We beschrijven de ontwikkelingen van het bestuurskundig onderzoek naar digitalisering. Dat zegt tegelijkertijd iets over de ontwikkelingen in het openbaar bestuur. We onderscheiden drie belangrijke fasen in het onderzoek.

1 *Pioniersfase (1980-2000)*

In de jaren tachtig en negentig ontstond de aandacht voor digitalisering van het openbaar bestuur. Die digitalisering was natuurlijk al zeker sinds de jaren vijftig aan de gang maar de techniek was vaak onzichtbaar en onbekend. Bestuurskundigen met interesse in dit terrein moesten veel moeite doen om de relevantie ervan helder te maken. Digitalisering had een sterk ondersteunende rol, gericht op het behalen van efficiencywinst en het bevorderen van de productiviteit van het kantoorwerk. Bestaande werkprocessen werden ondersteund door de integratie van computers met kantoorautomatisering. Het gebruik van e-mail, printers, opslagapparaten en databases nam een vlucht. Al voor deze periode zijn grote en complexe informatiesystemen opgetuigd, niet zelden sterk geënt op een specifiek proces of het werk van een specifieke afdeling. Door dit ondersteunende en gefragmenteerde karakter, ging de digitaliserings-dimensie veelal schuil achter het meer zichtbare overheidsbedrijf. Uit deze periode en tegen deze achtergrond stamt het bestuurskundige werk dat juist het fundamentele karakter van een digitaliserende overheid tracht te beschrijven en duiden. Aangezien veel werk van de overheid in de kern om informatie gaat, raken digitale informatiesystemen aan alles wat de overheid doet. Een aantal Nederlandse bestuurskundigen had een grote rol in dit werk (Frissen, 1989; Snellen & Van de Donk, 1998; Zuurmond, 1994). Deze pioniers onderzochten de wijzigingen die digitale informatie het openbaar bestuur en publieke organisaties bracht. Hun inzicht in hoe dit een veel fundamentele fenomeen en complexer vraagstuk is dan een kijk op automatiseren doet vermoeden, is nog steeds relevant. Illustratief voor de belangrijke vroege rol van de Nederlandse bestuurskunde op dit thema is dat in 1991 de EGPA-conferentie in Den Haag plaatsvond met als hoofdonderwerp *'Informatization in Public Administration'* met als belangrijke boodschap dat de inzichten uit het onderzoek naar bedrijfsinformatisering niet voldoende zijn om de informatisering in het openbaar bestuur recht te doen (Frissen, 1992).

2 *Bouwen van een eigen vakgebied (2000-2015)*

Rond de eeuwwisseling vond er enige consolidatie van inzichten plaats, onder andere in het vrij invloedrijke boek van Fountain (2001) waarin een *virtual state* werd beschreven en geconceptualiseerd. Veel inzichten, theorieën en concepten kwamen uit de informatiesysteem wetenschappen en bredere managementwetenschappen maar een groeiende groep wetenschappers verbond dit met een specifieke focus op de publieke sector en het met bestuurskundige theorie en concepten. Hierin ontstond *e-government* als interdisciplinair vakgebied. Binnen de bijdragende vakgebieden was de focus op de overheid veelal een niche en er ontstonden in deze periode specifieke, eigen conferenties en journals, zoals *Government Information Quarterly* en *Information Polity*. Veel betrokken wetenschappers stonden met één been binnen dit ontluikende vakgebied en met het andere binnen een meer gevestigde discipline, zoals *information systems*, management en bedrijfskunde, bibliotheekwetenschappen, theoretische en toegepaste informatica, en de bestuurskunde. Binnen EGPA bleek het onderwerp een blijvertje en tot op heden is er een permanente studiegroep op het terrein van e-government (PSG1). Een belangrijke bijdrage van de bestuurskunde op dit vlak was dat het een zekere nuchtere kijk op het onderwerp bracht; e-government bijvoorbeeld als een institutionele innovatie in plaats van een technische (Meijer & Zouridis, 2006). Vanuit de bestuurskunde (en soms ook wel vanuit andere invalshoeken, zie bijv. Bannister & Connolly, 2012) kwam ook een kritische analyse op de beperkte theoretisering binnen dit interdisciplinaire vakgebied (Bekkers, 2011; Meijer & Bekkers, 2015).

3 *Integratie in de bestuurskunde (2015-nu)*

De afgelopen jaren zien we een steeds verdere integratie van het onderwerp in allerlei actieve onderzoeklijnen binnen de bestuurskunde. Digitalisering is niet langer een apart en enigszins exotisch onderwerp maar verbonden met mainstream discussies in de bestuurskunde. Wanneer het gaat over innovatie in de publieke sector in het algemeen, speelt digitalisering daar vrijwel altijd een rol in – en niet altijd een bevorderlijke overigens (Bekkers & Tummers, 2018; Klievink, 2021). Ook zien onderwerpen die nu sterk in de belangstelling van bestuurskundigen staan zich uitgedaagd of juist bevorderd door digitalisering, denk aan co-creatie, transparantie en verantwoording (Hughes et al., 2020; Ingrams, 2019; Lember et al., 2019; Meijer, 2015). De redelijk recente en brede aandacht voor algoritmen is ook binnen de bestuurskunde opgepakt (Young et al., 2019). Zo zijn er veel experimentele studies en is er de koppeling aan gedrag binnen de publieke sector. Dit onderzoek is bestuurskundig vruchtbaar en groeit snel. Tegelijk zien we wel het risico dat ‘oude’ lessen uit de voorgaande twee perioden worden vergeten. In veel onderzoek zien we dat het institutionele karakter van de technologie – *artifacts do have politics* (Winner, 1986) – wordt genegeerd en dat technologie als een artefact

wordt beschouwd in plaats van technologische verandering te begrijpen als een socio-technisch proces. Daarmee is het onderzoek naar digitalisering in de mainstream gekomen maar lijken daarbij de verworven inzichten uit meer dan veertig jaar onderzoek slechts beperkt te worden benut. Juist voor een begrip van de *governance* van digitalisering en voor de borging van publieke waarden is het van belang dat we niet alleen algoritmen als artefacten met een bepaalde invloed op percepties en gedrag begrijpen maar dat de waardengeladenheid van technologie en het proceskarakter van technologische praktijken worden onderkend én verbonden met bestuurskundige theorieën. Daar ligt de uitdaging voor toekomstig bestuurskundig onderzoek.

TOEKOMSTIG BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK NAAR DIGITALISERING

Waar de bestuurskunde in het algemeen zich relatief laat is gaan richten op het onderwerp digitalisering, liep daarbinnen de Nederlandse bestuurskunde juist internationaal voorop. De bestuurskunde heeft ook veel bij te dragen. Immers, als we de wijze waarop digitalisering wordt ingezet zien als een complexe afweging tussen allerlei publieke waarden, dan vraagt dat om het type inzicht dat de bestuurskunde kan leveren. Juist door niet te ver in de techniek te duiken, of te veel met de hypes mee te gaan. Juist door zich te richten op de context van de instituties, het beleid, de organisaties en de professionals die digitale systemen gebruiken en vormgeven, kan de bestuurskunde helpen begrijpen waarom digitalisering tot bepaalde uitkomsten leidt, of dat nu een transformatie is, of onbedoelde gevolgen of weerstand zijn. De vraagstukken die we eerder in dit hoofdstuk naar voren brachten, hebben vaak een normatief element – en juist het begrip van politiek en bestuur biedt inzichten, verklaringen en richting waar andere gebieden alleen een trage, logge overheid zien met verouderde systemen.

Tegelijkertijd doen we in het licht van de huidige aandacht voor het onderwerp, een oproep aan diezelfde bestuurskunde om enig realisme te betrachten. Realisme in het bezien van nieuwe technologieën en hoe die – in interactie met beleid, organisatie en management – vaak minder spannend en toch soms fundamenteeler zijn dan het soms hyperige gesprek over transformaties en paradigma's doet vermoeden. Zowel de bestuurspraktijk als het bestuurskundig onderzoek is ook gevoelig voor het gevangen raken in de hypes. En zonder de samenwerking met andere disciplines is er een risico dat digitale technologie te veel als black box wordt beschouwd. Dat levert weliswaar productief bestuurskundig-wetenschappelijk onderzoek op, maar heeft niet per se veel van doen met de complexe wijze waarop digitale systemen het openbaar bestuur mede vormgeven.

Graag eindigen wij dit hoofdstuk met vier aanbevelingen voor toekomstig bestuurskundig onderzoek naar digitalisering:

1. Plaats de *governance* van digitalisering centraal in het onderzoek. Veel onderzoek richt zich op specifieke apps en techniekjes. Dit kan relevante inzichten bieden maar daarvoor moet wel de koppeling naar de algemene vraag van *governance* van digitalisering worden gemaakt.
2. Versterk de samenwerking met diverse andere disciplines die iets te vertellen hebben over digitalisering. Onderzoek naar digitalisering vergt samenwerking met traditionele partners van de bestuurskunde, zoals het recht en de politologie, maar ook met mediawetenschap en informatica. Integrale inzichten zijn nodig om grip te krijgen op het veelvormige en complexe karakter van de digitalisering.
3. Verbind het onderzoek naar digitalisering met de mainstream bestuurskunde maar laat het hierdoor niet opslokken. Verlies niet uit het oog dat er heel veel bekend is over digitalisering. Vanuit het onderzoek naar digitalisering kunnen belangrijke inzichten worden ingebracht in de bestuurskunde over de wijze waarop technologieën zowel resultante van, als startpunt voor sociale interacties zijn. Dergelijke inzichten in het socio-technische karakter van digitalisering kunnen de bestuurskunde verder verrijken.
4. Wees niet bang voor een normatieve agenda: de technocratische dominantie verdient tegenwicht. Vanuit technocratische overwegingen bestaat geen aandacht voor publieke waarden maar overheerst de focus op efficiency. Bestuurskundig onderzoekers kunnen debatten over digitalisering juist verrijken door de verbinding met publieke waarden consequent te belichten en te agenderen.

Met deze aanbevelingen hopen we verder richting te geven aan een levendige academische praktijk van bestuurskundig onderzoek naar digitalisering dat beoogt bij te dragen aan de borging en versterking van publieke waarden. We leven in tijden waarin de dominantie van *big tech* enorm is en de publieke sector kwetsbaar. Bestuurskundig onderzoekers hebben een belangrijke rol bij het begrijpen, duiden en informeren van wat het openbaar bestuur vermag in een digitaliserende samenleving, zowel binnen de eigen organisaties als daarbuiten.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2019). *Verantwoordingsonderzoek 2018* (MinBZK, MinFin, MinBuZa, MinAZ). www.rekenkamer.nl/Actueel/Nieuws/2019/05/15/Rijksoverheid-Heeft-Informatiebeveiliging-En-It-Beheer-Nog-Niet-Op-Orde.
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of economic perspectives*, 31(2), 211-236.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2012). The Great Theory Hunt: Does e-government really have a problem? *Government Information Quarterly*, 32(1), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.003>.
- Bekkers, V. (2011). *Looking Beyond The Explanatory Emptiness Of The E-Government Concept*. EGPA Conference Permanent Study Group E-Government, 194-216.

- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209-213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>.
- Bradford, A. (2019). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.
- Cukier, K.N., & Mayer-Schönberger, V. (2013). The rise of big data. *Foreign Affairs*, 92(3), 28-40.
- Engin, Z., & Treleaven, P. (2019). Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies. *Computer Journal*, 62(3), 448-460. <https://doi.org/10.1093/comjnl/bxy082>.
- Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press.
- Frey, C.B. (2019). *The Technology Trap*. Princeton University Press.
- Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*, 309. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/bureaucratische-cultuur-en-informatisering-een-studie-naar-de-bet>.
- Frissen, P.H.A. (1992). Informatization in Public Administration: Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 58, 307-310.
- Giest, S., & Klievink, B. (2022). More than a digital system: how AI is changing the role of bureaucrats in different organizational contexts. *Public Management Review*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2095001>.
- Giest, S., & Ng, R. (2018). Big Data Applications in Governance and Policy. *Politics and Governance*, 6(4), 1. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i4.1810>.
- Giest, S., & Samuels, A. (2020). 'For good measure': data gaps in a big data world. *Policy Sciences*, 53(3), 559-569. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09384-1>.
- Grimmelikhuijsen, S. (2022, Online First). Explaining why the computer says no: algorithmic transparency affects the perceived trustworthiness of automated decision-making. *Public Administration Review*. <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1111/puar.13483>.
- Höchtel, J., Parycek, P., & Schöllhammer, R. (2015). Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 147-169. <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187>.
- Hughes, S., Giest, S., & Tozer, L. (2020). Accountability and data-driven urban climate governance. *Nature Climate Change*, 10, 1085-1090. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-00953-z>.
- Ingrams, A. (2019). Public Values in the Age of Big Data: A Public Information Perspective. *Policy and Internet*, 11(2), 128-148. <https://doi.org/10.1002/poi3.193>.
- Janssen, M., & Van den Hoven, J. (2015). Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.007>.
- Keles, B., McCrae, N., & Grealish, A. (2020). A systematic review: the influence of social media on depression, anxiety and psychological distress in adolescents. *International Journal of Adolescence and Youth*, 25(1), 79-93.
- King, D.L., Delfabbro, P.H., Kaptsis, D., & Zwaans, T. (2014). Adolescent simulated gambling via digital and social media: An emerging problem. *Computers in Human Behavior*, 31, 305-313.
- Klievink, B. (2021, September 17). *Hollen én stilstaan: hoe data en digitalisering de overheid veranderen*. Leiden University. Inaugurele rede. <https://hdl.handle.net/1887/3275666>.
- Klievink, B., Van Wegberg, R., & Van Eeten, M. (2017). Een gezamenlijke rekening?: Over digitale innovatie en samenwerking in een institutionaal void. *Bestuurskunde*, 2017, 1.

- Kool, L., Timmer, J., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen: borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Lau, W.W. (2017). Effects of social media usage and social media multitasking on the academic performance of university students. *Computers in human behavior*, 68, 286-291.
- Lember, V., Brandsen, T., & Tonurist, P. (2019). The Potential Impacts of Digital Technologies on Co-Production and Co-Creation, *Public Management Review*, forthcoming. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>.
- Maciejewski, M. (2017). To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1_suppl), 120-135. <https://doi.org/10.1177/0020852316640058>.
- Margetts, H., & Naumann, A. (2017). *Government As a Platform: What Can Estonia Show the World?* www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf.
- Meijer, A. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38 (March), 189-199. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>.
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.006>.
- Meijer, A., & Boon, W. (2021). Digital platforms for the co-creation of public value. *Policy & Politics*, 49(2), 231-248.
- Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2020). Responsible and accountable algorithmization: How to generate citizen trust in governmental usage of algorithms. In M. Schuilenburg, & R. Peeters (Red.), *The Algorithmic Society* (pp. 53-66). London: Routledge.
- Meijer, A., & Ruijter, E. (2021). *Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO). Borgen van waarden bij de digitalisering van openbaar bestuur. Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Meijer A., & Webster, W. (2021) Building trust in science: Facilitative rather than restrictive mechanisms. *Information Polity*, 26 (1), pp. 1-2. <https://doi.org/10.3233/ip-219001>.
- Meijer, A., & Zouridis, S. (2006). E-government is an institutional innovation. In V. Bekkers, H. van Duivenboden, M. Thaens (Red.), *Information and Communication technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration* (pp. 219-229). IOS Press.
- Mergel, I. (2016). Big Data in Public Affairs. *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A.B. (2021). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161-165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>.
- Ølnes, S., Ubacht, J., & Janssen, M. (2017). Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing. *Government Information Quarterly*, 34(3), 355-364. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.007>.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations. Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.
- Panagiotopoulos, P., Klievink, B., & Cordella, A. (2019). Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101421. <https://doi.org/10.1016/J.GIQ.2019.101421>.
- Schellevis, J. (2021). NOS Nieuws: Algoritmes zoeken naar bijstand-fraudeurs, welke rol speelt etnisch profileren? <https://nos.nl/artikel/2366962-algoritmes-zoeken-naar-bijstand-fraudeurs-welke-rol-speelt-etnisch-profileren>.
- Schneier, B. (2015). *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. Norton & Company.

- Snellen, I.Th.M., & Van de Donk, W.G.H.V. (1998). Public Administration in an Information Age Informatization Developments and the Public Sector, 6. *Informatization Developments in the Public Sector*, 6. <http://ebooks.iospress.nl/volume/public-administration-in-an-information-age>.
- SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens (2020). ECLI:NL:RBDHA:2020:865. <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865>.
- Van der Voort, H., Klievink, B., Arnaboldi, M., & Meijer, A. (2019). Rationality and politics of algorithms. Will the promise of big data survive the dynamics of public decision making? *Government Information Quarterly*, 36(1), 27-38. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.011>.
- Van Deursen, A.J., & Van Dijk, J.A. (2013). The digital divide shifts to differences in usage. *New Media & Society*, June. <https://doi.org/10.1177/1461444813487959>.
- Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2016). *De Platform Samenleving*. Amsterdam University Press.
- Van Eeten, M. (2017). Patching security governance: an empirical view of emergent governance mechanisms for cybersecurity. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 19(6), 429-448. <https://doi.org/10.1108/DPRG-05-2017-0029>.
- Veale, M., & Brass, I. (2019). Administration by Algorithm? Public Management meets Public Sector Machine Learning. *Algorithmic Regulation*, 1-30. <https://doi.org/10.31235/OSF.IO/MWHNB>.
- Vydra, S., & Klievink, B. (2019). Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate. *Government Information Quarterly*, 36(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.010>.
- Winner, L. (1986). *The whale and the reactor: A search for limits in an age of high technology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Young, M.M., Bullock, J.B., & Lecy, J.D. (2019). Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 301-313. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>.
- Zuurmond, A. (1994). *De Infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaal-type in het informatietijdperk*: PhD thesis.

VERHOUDEN TOT EUROPA: EEN BESTUURSKUNDIGE UITDAGING

Ellen Mastenbroek en Mendeltje van Keulen

INLEIDING

Per oktober 2022 mogen Nederlandse gemeenten geen gebruik meer maken van Russisch gas (Europa Decentraal, 2022). Dit verbod komt voort uit het sanctiepakket waartoe de Europese ministers van Buitenlandse Zaken besloten in reactie op de Russische inval in Oekraïne. Deze beperking levert grote hoofdbrekens op voor de gemeenten en provincies die een contract met Gazprom hebben: vanwege hun lange termijn-energiecontracten zijn zij gebonden aan Gazprom-energie. De koepel van Nederlandse gemeenten noemt het besluit in de praktijk dan ook ‘onmogelijk’ en roept de minister voor Klimaat en Energie op om gemeenten met advies en financiële compensatie te ondersteunen en deze problematiek in Europees verband aan de kaak te stellen.

Dit voorbeeld toont de vervlechting van verschillende bestuursniveaus die staan voor het adresseren van maatschappelijke opgaven. Landsgrens overschrijdende arbeidsmigratie, de huisvesting van vluchtelingen conform Europese normen, de omschakeling naar duurzame energie, verduurzaming en digitalisering; het zijn voorbeelden van problemen die alleen in internationaal verband het hoofd kunnen worden geboden. De beleidsafhankelijkheden tussen de lidstaten en hun open economieën zijn zo groot, dat eigenstandig Nederlands beleid in veel gevallen onvoldoende effectief is, of juridisch onmogelijk.

In dit hoofdstuk verkennen we de betekenis van de invloed van Europese regelgeving op het nationale bestuursniveau. Dit thema verdient bestuurskundige aandacht om meerdere redenen. Ten eerste, vanwege de bijzondere aard en reikwijdte: het Europese werken gaat vrijwel alle Nederlandse organisaties aan. Publieke actoren, bestuurlijk en politiek, maken een proces door van Europeanisering: de aanpassing van bestuur, politiek en beleid aan Europese regelgeving en omgekeerd, het beïnvloeden van EU-besluitvorming, vanuit de wens om latere aanpassingsproblemen te voorkomen (Mastenbroek, 2018). In de praktijk is er op

het 'retourtje Brussel' sprake van een voortdurende wisselwerking tussen onderling verbonden actoren (Van Keulen, 2019). We zien dat bijvoorbeeld binnen de rijksoverheid: vertegenwoordigers van alle Nederlandse ministeries onderhandelen op vrijwel dagelijkse basis met de 26 andere EU-lidstaten en Europese instellingen. Uit eerder onderzoek bleek dat ruim een kwart van de overheidsambtenaren in het werk te maken heeft met Europese zaken (Van den Berg et al., 2016a, p. 3) – uitschieters zijn de rechterlijke macht en onderzoeksinstituten. Binnen Rijk, provincies en waterschappen heeft zo'n dertig procent EU-gerelateerde taken, tegen vijftien procent van de gemeenteambtenaren. Zo werken ruim dertig vertegenwoordigers van Nederlandse provincies op het Huis van de Provincies in Brussel. Ook andere Nederlandse publieke organisaties zijn in Europees verband actief; denk aan uitvoeringsorganisaties, universiteiten en woningbouwcorporaties. De ontwikkeling dat al deze actoren – soms samen, soms onafhankelijk van elkaar – 'Europees werken' heeft gevolgen voor de organisatie van de 'nationale' standpuntbepaling en de coördinatie van de implementatie van Europees beleid door (overheids)organisaties (IOB, 2021a).

De tweede reden om de blik op 'Europa' te richten is de grote impact van Europese integratie op nationaal recht, beleid en politiek. Europese regelgeving is bindend voor lidstaten, en de overheden daarbinnen. Het Europese recht vormt een integraal onderdeel van de nationale rechtsorde en heeft voorrang op het Nederlandse recht. Dit beperkt de ruimte voor lidstaten om eigenstandig beleid te maken. Door voortschrijdende Europese integratie ontstaat in de lidstaten, met name op 'ge-Europeaniseerde' deelterreinen, een situatie van '*politics without policies*' (Schmidt, 2006). In de praktijk betekent dat dat overheden Europese regelgeving naar eer en geweten moeten uitvoeren en de Europeesrechtelijke randvoorwaarden in acht moeten nemen bij het maken van autonome wet- en regelgeving. Dat geldt voor richtlijnen, die via een wetgevingsprocedure worden omgezet in Nederlands recht, maar zeker voor verordeningen, die doelgroepen in de lidstaten rechtstreeks binden, zonder tussenkomst van de nationale wetgever. Een treffend actueel voorbeeld is de stikstofproblematiek: de Nederlandse overheid stuit al jaren op harde Europeesrechtelijke grenzen aan het beleid ten aanzien van stikstofemissies in de landbouw.

Zoals de definitie van Europeanisering laat zien, zijn er twee samenhangende uitdagingen voor overheidsorganisaties. De eerste uitdaging is het uitoefenen van invloed ('*shaping*'): hoe kan lidstaat Nederland effectief mede vormgeven aan EU-beleid, op zo'n manier dat onnodige aanpassingskosten voorkomen worden en beleid wordt gerealiseerd dat strookt met de Nederlandse beleidsvoorkeuren? Vanuit het besef dat Nederland niet zonder de EU kan, beoogt het kabinet-Rutte IV een voorttrekkersrol te spelen in de Europese Unie op terreinen als migratie, veiligheid, interne markt, waaronder economische en financiële en fiscale samenwerking.

king, fysieke en digitale veiligheid, vervolmaking van de interne markt en versterking van rechtsstatelijkheid (VVD et al., 2021). In de jaarlijkse Kamerbrief over het Nederlandse Europabeleid, de ‘Staat van de Unie 2022’ (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021) heeft het kabinet op vrijwel alle lopende thema’s en dossiers de Nederlandse inzet in de EU nader uitgewerkt. De twee koepels van decentrale overheden, op hun beurt, werken op basis van een Europastrategie (VNG, 2022) en jaarlijkse werkplannen (HNP, 2021). Ook decentraal ziet men namelijk het belang van Europa in. Wat in deze beleidsstukken opvalt is dat het vooral gaat om inhoudelijke ambities – wat ontbreekt is een reflectie op de vraag hoe de betrokken organisaties deze ambities in concrete doelstellingen, acties en evaluaties vertalen. Vanuit bestuurskundig perspectief mist daarmee de organisatiestrategie.

Een tweede uitdaging betreft de vraag hoe Nederland de vertaalslag maakt tussen de op EU-niveau gemaakte afspraken en de implementatie ervan binnen de eigen grenzen (*‘taking’*). Zowel de stikstofproblematiek als de dreigende problematiek rondom waterkwaliteit zijn een uiting van ontoereikende implementatie van EU-regelgeving. Tijdige en correcte implementatie zijn een uitdaging in alle lidstaten, blijkens het scoreboard dat de Commissie hierover bijhoudt (Europese Commissie, 2021, 2022a, 2022b). De alomtegenwoordige problemen met implementatie (Hirsch, 2022) bedreigen de effectieve oplossing van Europese beleidsuitdagingen. Zo belemmeren handelsbarrières nog altijd het functioneren van de interne markt (Egan & Guimarães, 2017) en bedreigt de gebrekkige implementatie van natuurregelgeving als Natura2000 en de nitraatrichtlijn het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen (European Court of Auditors, 2017).

Hieronder gaan we nader in op deze twee uitdagingen: effectieve EU-beleidsbeïnvloeding en implementatie door de Nederlandse overheid. We behandelen ze in aparte paragrafen, maar deze twee fasen in het beleidsproces zijn uiteraard nauw met elkaar verweven. In de invloedsfase wordt al uitgebreid gesproken over de latere implementatie om nieuw Europees beleid zo veel mogelijk te laten aansluiten bij bestaand of gewenst nationaal beleid (Mastenbroek & Van Keulen 2006). En uit ervaringen in de implementatiefase komt vaak weer nieuw beleid voort.

Na een beschrijving van deze uitdagingen beschrijven we de manier waarop de overheid nu sturing geeft aan het praktijkvraagstuk. Vervolgens verkennen we de mogelijke rol van de bestuurskunde als discipline, om het de Nederlandse overheid mogelijk te maken een effectievere rol te spelen in het meerlagige politiek-bestuurlijke stelsel van de Europese Unie. Aan het eind van dit hoofdstuk synthetiseren we onze reflecties tot een conclusie, met aanbevelingen voor de bestuurskundige van de toekomst.

BEÏNVLOEDING EU-BELEID

De uitdaging

Voor het effectief vormgeven van het EU-beleid van de toekomst is zowel in de EU als binnen Nederland sprake van een hoog ambitieniveau. De Commissie-Von der Leijen, die een 'geopolitieke' Commissie wilde zijn, is geconfronteerd met grote 'events', in het bijzonder de Russische inval in Oekraïne in februari 2022. Deze oorlog heeft geleid tot een impuls van de Commissieagenda op beleidsterreinen waar de Europese bevoegdheid tot wetgeving relatief belangrijk is. Er komen, mede door politieke druk van de regeringsleiders in de Europese Raad, in razend tempo beleidspakketten tot stand voor energiebesparing en gasinkoop in aanvulling op de afspraken voor klimaatmitigatie en -adaptatie (Green Deal, Fit for 55); over gezamenlijk beleid op buitenlands en veiligheidsterrein (defensiesamenwerking, sanctiebeleid en omgang met aspirant-lidstaten) en flankerend sociaal en financieel-economisch beleid voor houdbare verzorgingsstaten (minimumloon, begrotingsbeleid).

Op nationaal niveau heeft het vierpartijkabinet Rutte IV in het coalitieakkoord de ambitie uitgesproken om op Europees terrein een voortrekkersrol te spelen (VVD et al., 2021). Deze koerswijziging is niet onopgemerkt gebleven (Khan, 2021); veel lidstaten zagen de eerdere 'zuinige', 'moralistische' opstelling van Nederlandse politici ten aanzien van financieel-economisch begrotingsbeleid (Adler & Roos, 2020) en de Haagse huiver ten aanzien van verdere uitbreiding van de EU als weinig constructief. De ergernis over de opstelling van Nederland als lid van de kleine groep 'zuinige' lidstaten (*frugal four*) culmineerde ten tijde van de coronapandemie, toen de Commissie, Parijs en Berlijn het in vorm en omvang unieke Coronaherstelfonds (*Recovery and Resilience Facility*) vormgaven (Van Keulen, 2021). Nadat onhandige uitspraken diplomatieke schade hadden aangericht in het door de pandemie getroffen Zuid-Europa (De Witt Wijnen & Van de Wiel, 2020) moest het kabinet in een marathontop van de Europese Raad in juni 2020 akkoord gaan met de opzet van eigen leencapaciteit van de EU en nieuwe vormen van 'eigen middelen' voor de Commissie. Dit waren initiatieven waar het Nederlandse parlement en kabinet zich meermaals tegen hadden uitgesproken. Overigens was het wisselgeld een grotere nadruk op de rechtsstatelijkheid: het in deze fase onderhandelde 'conditionaliteitsmechanisme', een belangrijke Nederlandse prioriteit, speelt een grote rol in de omgang van de Commissie en de Raad met de schending van de rechtsstatelijkheidsprincipes in lidstaten Hongarije en Polen (De Gruyter, 2020).

Nederlandse deelbelangen wachtten niet op deze Haagse tournure naar meer pro-activiteit. Een indicator is de capaciteitsgroei van het aantal Nederlandse organisa-

ties met eigen kantoren in Brussel. Op de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de EU (PV/EU), sinds de jaren vijftig door diplomaten bemenst, zijn tegenwoordig alle ministeries, met uitzondering van Algemene Zaken, met twee of meer medewerkers vertegenwoordigd. De afdelingsstructuur is thematisch, in plaats van gebaseerd op de ministerie-indeling. Bij de afdeling Financiën heeft zich een gedetacheerd medewerker van DNB gevoegd, zoals de Algemene Bestuursdienst een liaison in Brussel heeft gedetacheerd ten behoeve van de personele vertegenwoordiging van Nederland bij de EU-instellingen. Ook zijn er in de Europese hoofdstad vertegenwoordigers van de Eerste en Tweede Kamer, het voornoemde Huis van de Nederlandse Provincies, een G4-vertegenwoordiging, uitvoeringsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat en de Dienst Wegverkeer, en toezichtorganen actief. Ze hebben eigen kantoren en zijn lid van Europese overheidsnetwerken en Europese agentschappen – de zogeheten *European Administrative Space* (Mastenbroek & Martinsen, 2018). Een specifieke hub van Nederlandse kennisinstellingen is het mede door het ministerie van OCW gefinancierde Neth-ER, dat de ‘oren en ogen’ vormt voor Nederlandse kennisinstututen en het hoger onderwijs (Neth-ER, z.d.).

Governance: de coördinatie van EU-standpuntbepaling

Er zijn dus talloze ‘Nederlandse’ deelbelangen, los van de rijksoverheid, in Brussel vertegenwoordigd. Hoe houdt lidstaat Nederland dan oog op ‘het nationale’ belang? Dat is een opgave die in Den Haag en Brussel elke dag veel ambtelijke en politieke capaciteit vraagt. Het hierboven beschreven brede bereik aan beleidsterreinen, het bindende karakter van de Europese wetgeving en ook de regelmaat in overlegstructuren die socialisatie in de hand werkt, zijn maar enkele van de factoren die maken dat EU-lidmaatschap veel vraagt van een lidstaat. En dat geldt eens te meer voor een lidstaat die de ambitie uitspreekt (pro)actief te willen optreden in EU-kader.

Elke lidstaat is vanachter het nationale vlaggetje in de wetgevende Raden vertegenwoordigd; op het ambtelijke niveau van attaché, beleidsmedewerker of ambassadeur, en op het politieke niveau van de bewindspersoon. Naar schatting zijn er dagelijks gemiddeld meer dan honderd ‘werkgroepen’ actief, met altijd een Nederlandse ambtenaar aan de tafel. Sommige vergaderen (twee)wekelijks, zoals het comité van permanent vertegenwoordigers en hun plaatsvervangers (Coreper) en de Landbou wattachés. Economische en Financiële Raden op politiek niveau zijn er maandelijks. Over andere dossiers komen de ambtelijk vertegenwoordigers van de lidstaten een tijd niet bijeen, bijvoorbeeld vanwege een impasse in de onderhandelingen.

Naast hun vaste plek in de Raad zijn lidstaten betrokken bij de beleidsvorming in de Europese Commissiefase, door het leveren van expertise bij het schrijven van nieuw bindend EU-beleid om de passendheid (in jargon: de *'goodness of fit'*) met nieuw of gewenst nationaal beleid te maximaliseren. De Raad onderhandelt over voorstellen die vaak worden geschreven door de Europese Commissie. Ook in die voorfase zijn lidstaten betrokken bij de beleidsvorming, door het leveren van nationale expertise. En ook tijdens en na de onderhandelingen tussen de lidstaten zijn nationale vertegenwoordigers actief in het Europees Parlement. Er zijn regelmatig contacten met de 29 in Nederland verkozen Europarlementariërs en gesprekken met (schaduw-)rapporteurs die een medewetgevende rol spelen in de amendering van beleidsteksten op relevante dossiers.

Voor die actieve opstelling op dat EU-niveau is Nederland goed geëquipeerd (Van Keulen, 2006). Nederland is sinds het begin van de Europese samenwerking nauw betrokken bij alle initiatieven en doet mee aan vrijwel alle beleidsterreinen – in tegenstelling tot lidstaten die uitzonderingsposities hebben bedongen of nog niet klaar zijn voor bijvoorbeeld de Euro. Dat betekent dat de vormgeving van Europees beleid diep in de rijksoverheid is doorgedrongen – het is niet voor niets dat er zowel vanuit ministeries als vanuit het parlement door uitwisseling van personeel en kennis wordt meegewerkt aan *capacity building* in nieuwe of aspirant-lidstaten.

De vaste structuur van Europese beleidsvorming in al deze gremia betekent dat dagelijks nieuwe Nederlandse standpunten nodig zijn voor tekstvoorstellen of amendementen op wetgeving en beleid. Sinds de jaren vijftig bestaat daarvoor een EU-coördinatiemechanisme binnen de rijksoverheid. Doel is het in ambtelijk en politiek overleg vertalen van deelbelangen in standpunten, die op hun beurt in de vorm van instructies aan de nationale onderhandelaars worden meegegeven. Sinds de jaren zeventig heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken (directie Integratie Europa) de rol van postbus, voorzitter en procesbegeleider van de standpuntbepaling. Wekelijks vindt een reeks van interdepartementale overleggen plaats gericht op de instructie voor de verschillende Nederlandse vertegenwoordigers op ambtelijk en politiek niveau in de Raad van Ministers. Dit proces van voorbereiding op de Raden bestaat in alle lidstaten (IOB, 2021b).

De Nederlandse EU-coördinatie verloopt als een geoliede machine, maar is, zo blijkt uit recent evaluatieonderzoek (IOB, 2021a) onvoldoende toekomstbestendig. Er is sprake van hoge (werk)druk door de opeenvolging van crises en topeverleg, die om continue afstemming vragen tussen betrokken ambtenaren en politici. De standpuntbepaling is gericht op de Nederlandse inzet op Commissievoorstellen in de Raden van ministers en hun voorportalen. Initiatieven van de Europese Raad – zoals in de energiecrisis of voor defensiesamenwerking – krijgen niet dezelfde inclusief afgestemde beoordeling zoals Commissievoorstellen. Dat geldt ook voor

honderden amendementen van het Europees Parlement op een dossier als de digitale interne markt, die het Nederlandse standpunt aangaan. Deze lacunes worden in de praktijk opgevangen door informeel interdepartementaal overleg en ad hoc Kamerbrieven in plaats van onder meer met gemeenten afgestemde 'fiches' volgens een vast format. Per jaar worden zo ruim zevenhonderd brieven over Europese dossiers aan het parlement gestuurd (Beun & Hargitai, 2021).

Ook de toegenomen reikwijdte van beleidsterreinen heeft gevolgen voor de standpuntbepaling. Ook EU-vertegenwoordigers van het ministerie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid onderhandelen over Europese beleidsvoorstellen en zijn voor hun mandaat afhankelijk van een nieuw soort 'Europa-bewustzijn' bij Haagse beleidsdirecties. Daar komt bij dat de Commissie vaker pakketten van EU-regelgeving presenteert, die de Haagse 'silo's' van ministeries en Kamercommissies overstijgen, zoals de Green Deal en het economische en financiële Semester. Er moet dus soms over organisatiegrenzen worden gewerkt om beleidsmatige afstemming te organiseren tussen ministeries, Kamercommissies en raadswerkgroepen (Van Keulen, 2018).

De kabinetsambitie om proactiever te zijn, werpt de vraag op met welke lidstaten Nederland coalities kan vormen. Omdat Nederland vaak met het economisch liberale VK optrok, vergde de Brexit meer aandacht voor andere EU-lidstaten ten behoeve van meerderheidsbesluitvorming (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018). Met behulp van de ambassades in die landen zoeken alle ministeries naar beleidscongruentie. Dat resulteert in nieuwe allianties, zoals het Nederlands-Spaanse non-paper van maart 2021 over de 'strategische autonomie' van de Europese Unie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021).

Dergelijke coalitievorming vraagt veel van betrokken overheidsorganisaties. Gelijklopende, maar juist ook tegengestelde opvattingen moeten vroegtijdig in kaart worden gebracht ten behoeve van de compromisvorming binnen de Unie van 27 lidstaten. Dat vergt niet alleen van de onderhandelaars, maar ook van beleidsambtenaren overzicht over het Europese krachtenveld (lidstaten en het Europees Parlement), nauw contact met de diplomatieke posten in andere lidstaten en vaardigheden zoals het 'monitoren' van Europees beleid. Voornoemd evaluatieonderzoek (IOB, 2021a) laat zien dat het op ministeries schort aan juridische kennis, maar ook aan inzicht in de rol van het Europees Parlement als medewetgever op veel beleidsterreinen.

Deze ontwikkelingen betekenen een voortdurende herijking van de institutionele balans van het Nederlandse EU-beleid: binnenslands, voor de afstemming met vele actoren die actief zijn in de inbreng 'namens Nederland', en in het Brusselse

beleidsproces of in Europese netwerken van vergelijkbare nationale overheidsorganisaties.

Rol van de bestuurskunde

De Nederlandse standpuntbepaling kan worden gezien vanuit vier bestuurskundige perspectieven. In de eerste plaats kunnen we de lens richten op *politiek-ambtelijke verhoudingen* in de EU-coördinatie; een hechte netwerkstructuur van actoren (bewindspersonen en ambtenaren) met deelbelangen. Politieke besluiten in (Europese) Raden worden voorbereid in een pyramide van ambtelijke vooroverleggen. De instructies voor de Nederlandse permanent vertegenwoordiger in het wekelijkse 'pv-i' instructieoverleg worden hem gegeven door ambtenaren van alle departementen. Uit het recente evaluatieonderzoek (IOB, 2021a) blijkt dat de senioriteit van deze ambtenaren in de loop der jaren is gedaald: van afdelingshoofd naar beleidsmedewerker of zelfs rijkstrainee. Consequentie is dat de permanent vertegenwoordiger voor dilemma's waar senioriteit is vereist, gebruikmaakt van de grote mate van informaliteit en *esprit de corps* in de rijksdienst. Door zijn grote ervaring, inhoudelijke dossierkennis, professionaliteit en korte lijnen met de politiek-ambtelijke top kan de 'PV/EU' vlak voor de Raden afstemmen met de ambtelijke of politieke top van alle departementen.

Mede als gevolg van het gebrek aan ambtelijke kennis en capaciteit is er, ten tweede, onvoldoende sprake van *strategisch management*. In de bestuurskunde wordt met deze term bedoeld op het rationeel planmatig aanpakken van beleid en bestuur (George et al., 2021). De roep om meer strategievorming in het Nederlandse Europeabeleid klinkt al meer dan twintig jaar in diverse adviesrapporten van onder meer de Raad van State (2005), de Gemengde Commissie EU-aangelegenheden (Gemengde Commissie, 2005) en Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 2004). De strategische organen in de standpuntbepaling zijn de Hoog Ambtelijke Commissie EU beleid (met directeuren van alle ministeries) en de onderraad voor Europese Aangelegenheden van de ministerraad (REA). Maar als gevolg van de snelle opeenvolging van Europese Raden bestaat de agenda hier uit lopende dossiers die interdepartementaal om een compromis vragen ten behoeve van de premier en bewindspersonen die het Nederlandse standpunt moet uitdragen.

In de Nederlandse 'poldercultuur' is het ook moeilijk, zo niet onmogelijk te komen tot een weging van deelbelangen. Dit kan worden geïllustreerd door de vorm en inhoud van de eerdergenoemde jaarlijkse Kamerbrief over de 'Staat van de Europese Unie' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022a). Dit is geen document voor een Nederlandse 'Europa-strategie' – in de zin van een doelbewuste toedeling van mensen en middelen aan prioritaire dossiers op grond van een 'realitycheck' van ambities en prioriteiten. Het is wel een opsomming van alle dossiers in alle Raads-

formaties binnen een thematische indeling waarin de prioriteiten van de Europese Commissie worden herkend (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022a).

Een derde relevant bestuurskundig concept is *interbestuurlijke samenwerking*. De gemeenten en provincies zitten via een vaste vertegenwoordiger aan tafel bij de tweewekelijkse beoordeling van nieuw ingekomen Europese Commissievoorstellingen door de ministeries (de zogeheten BNC-werkgroep). Via hun vertegenwoordiger kunnen decentrale overheden zo in theorie in een vroeg stadium op de hoogte zijn van voorgenomen EU-regelgeving, die zij in een later stadium zullen moeten implementeren. Daarnaast zijn er voor diverse dossiers interbestuurlijke dossierteams opgericht. Ook decentrale overheden hebben echter te maken met de effecten van de grotere reikwijdte en impact van Europese zaken. In de praktijk is er op stad- en provinciehuis vaak onvoldoende ambtelijke kennis en capaciteit om alle documenten die horen bij de Haagse EU-standpuntbepaling wekelijks te volgen. Factoren die een rol spelen bij het organisatorisch inspelen op internationalisering zijn onder meer geografische ligging, politiek-bestuurlijke aandacht en grootte (Aarnoudse, 2020). Grotere gemeenten en provincies maken gebruik van directe Brussel-monitoring; via 'liaisons' volgen ze ontwikkelingen in Europese wetgeving, kaderprogramma's en fondsen. Dat gebeurt in het Huis van de Nederlandse Provincies, maar enkele hebben ook een eigen EU-organisatie opgericht, zoals de G4 en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Ook deze liaisons hebben soms moeite de eigen organisatie proactief erbij te betrekken. Het beeld is er dus een van fragmentatie in deelbelangen: lokaal, regionaal en nationaal richting Europa. Na de initiële fase van standpuntbepaling op nieuwe voorstellen, is er geen structurele formele afstemming met decentrale overheden van een 'Nederlands' standpunt in Europese onderhandelingen.

De standpuntbepaling door Nederland kan tot slot bezien worden door de bestuurskundige lens van *legitimiteit* van overheidshandelen. Elk EU-standpunt wordt aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd in de vorm van een samenvatting en eerste duiding (het 'BNC-fiche', wat staat voor 'beoordeling nieuwe Commissievoorstellen'). De onderhandelaars gebruiken dit mandaat met eventueel aangenomen moties als basis voor de onderhandelingen. De Tweede Kamer behandelt de Nederlandse EU-inzet als enige lidstaat in het openbaar. Dat is te prijzen vanuit het principe van transparantie maar maakt het voor bewindspersonen lastig om de details van de onderhandelingen prijs te geven. De ambassades vertalen de transcripten van Kamerdebatten per ommegaande naar de eigen hoofdstad. Dat is van belang, want in de Raden wordt gezocht naar meerderheden tussen 27 lidstaten, en bij dossiers met medewetgeving door het Europees Parlement moet een meerderheid van 705 Europarlementariërs instemmen. De praktijk is er dus een van uitruil en packagedeals tussen beleidsteksten en amendementen. Succes vergt compro-

misbereidheid en flexibiliteit van instructies – randvoorwaarden die ver afstaan van de Haagse realiteit van in het openbaar bij motie vastgetimmerde instructies.

Nederlandse bestuurskundigen passen de concepten die in het bovenstaande worden behandeld over het algemeen toe op lokale, regionale of nationale vraagstukken – maar zelden op de verscheidenheid aan dimensies van het Europese acteren van lidstaat Nederland. Voor de toepassing van inzichten over politiek-ambtelijke verhoudingen of vanuit het perspectief van strategisch management, interbestuurlijke samenwerking of legitimiteit van overheidshandelen biedt de Europese beïnvloeding kansen. De interbestuurlijke samenwerking heeft steeds vaker een Europese dimensie, zoals in het bovenstaande beschreven. Wat betekent de separate diplomatieke vertegenwoordiging van Nederlandse actoren uit het openbaar bestuur in Brussel (gemeenten, provincies, waterschappen, provincies) voor de rolopvatting van betrokken actoren? En wat betekent het Europese optreden van Nederland als lidstaat voor de politiek-ambtelijke verhoudingen? Hoe wordt naast de vertegenwoordiging ook de verantwoording van Europees handelen vormgegeven in het parlement? En hoe verhoudt het principe van transparantie, de unieke behandeling van Nederlandse EU-standpunten in de openbaarheid, zich tot de effectiviteit van internationaal onderhandelen?

IMPLEMENTATIE VAN EUROPESE REGELGEVING

De uitdaging

Het kabinet-Rutte IV ambieert een voortrekkersrol voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie (VVD et al., 2021, p. 2). Een onderdeel van dit streven is een goede implementatie van Europese regelgeving door de lidstaten, geflankeerd door stevige handhaving door de Europese Commissie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2019a, p. 3). In het coalitieakkoord blijkt dat het kabinet niet alleen inzet op goede naleving van regelgeving in andere lidstaten, maar ook op goede naleving binnen de eigen landsgrenzen: ‘we voeren richtlijnen uit’ (VVD et al., 2021, p. 40). Nederland roept in het verlengde hiervan de Europese Commissie op om structureel en onpartijdig te handhaven, om zo de uniforme naleving van het EU-recht te garanderen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2019b, p. 2). Prioritaire terreinen hiervoor zijn de interne markt, de rechten van werknemers, voedselveiligheid, milieubeleid, dierenwelzijn en geldstraffen (*ibid.*).

Het streven naar betere implementatie en handhaving lijkt vanzelfsprekend voor een lidstaat die rechtsstatelijkheid hoog in het vaandel heeft. Nederland liet geruime tijd dan ook een positief (zelf)beeld zien: dat van ‘beste jongetje van de klas’ (Mastenbroek, 2005). Recente cijfers van de Europese Commissie lijken dit beeld deels te staven. Nederland presteert goed in vergelijking met andere lidsta-

ten als het gaat om het nieuwe en totale aantal inbreukprocedures¹ (Europese Commissie, 2021, p. 22, 24). Börzel (2021, p. 29-30) stelde vast dat Nederland in de periode 1978-2017 tot de groep van goede ‘leerlingen’ behoorde. Tegelijkertijd komt uit de Single Market Scoreboard (Europese Commissie, 2022b) een ander beeld naar voren: Nederland scoort gemiddeld als het gaat om de tijdige omzetting van Europese richtlijnen, en ondergemiddeld op inhoudelijk juiste omzetting. Het aantal inbreukprocedures ligt rond het EU-gemiddelde, met transport, milieu en energie als probleemsectoren.

Al met al laten de cijfers zien dat Nederland niet op alle vlakken een modelleerling is, maar ook geen risico loopt om te ‘blijven zitten’. Dit beeld lijkt te stroken met de perceptie van de Raad van State (2022a), die in zijn beschouwing bij het jaarverslag over 2021 een ‘zekere ambivalentie’ signaleert ten aanzien van het Europese recht. Nederlandse politici en burgers willen volgens de Raad van State regelmatig wel de lusten, maar niet de lasten van Europese integratie dragen – waaronder de implementatie van onwelgevallige regels. De Raad bekritiseert deze selectieve benadering van internationale samenwerking, zich beroepend op het adagium ‘*pacta sunt servanda*’: gemaakte afspraken moeten worden nagekomen (*ibid.*, p. 9). De Europese Unie, om met de Raad te spreken, is nou eenmaal geen ‘à la carte restaurant’ (*ibid.*, p. 13).

Dit beeld van ambivalentie wordt geschraagd door casuïstiek, die steeds vaker wordt opgepikt door de media. Een pregnant voorbeeld is de huidige stikstofcrisis. Ondanks meerdere en vroege signalen over de kwaliteit van de Nederlandse implementatie in het licht van Europese regelgeving (Julen, 2019; Commissie Remkes, 2020, p. 16; 163) was een gang naar de rechter nodig om een streep door het Nederlandse PAS²-beleid te zetten. De Raad van State concludeerde in 2019 dat deze aanpak onverenigbaar was met de Europese Habitatrichtlijn (Raad van State, 2019). Vergelijkbare kritiek is geuit op het mestbeleid in bredere zin: volgens de Algemene Rekenkamer (2019) heeft de Nederlandse regering met haar beleid om de veehouderij te laten groeien bewust het risico genomen dat Nederland niet aan Europese uitstootnormen kon voldoen. Ook op het terrein van visserij zijn de voorbeelden van suboptimale implementatie te over. De NOS onthulde in 2021 dat

-
1. Inbreukprocedures zijn procedures die de Commissie kan instellen tegen lidstaten die het Europese recht niet goed naleven, bijvoorbeeld door regelgeving te laat of incorrect te implementeren, of door autonome wet- of regelgeving te maken die ingaat tegen het EU-recht. De inbreukprocedure bestaat uit een administratieve voorfase, waarin de lidstaat de gelegenheid krijgt om te reageren op een verdenking van inbreuk op het EU-recht en deze weg te nemen. Indien deze voorfase het probleem niet verhelpt kan de Commissie een juridische fase ingaan, door de betreffende lidstaat voor het Hof van Justitie van de EU te dagen. Het Hof stelt vervolgens vast of er inderdaad sprake was van een inbreuk. Hierbij kan het Hof dwangsommen of financiële sancties treffen tegen de lidstaat.
 2. Programmatische Aanpak Stikstof.

ambtenaren van het ministerie van LNV de Europese Commissie bewust misleiden, om zo meer vergunningen voor pulsvisserij dan toegestaan te verkrijgen voor Nederlandse vissers (Spekschoor, 2021). Tevens zette de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij de capaciteit en toezichtbenadering van de NVWA op het vlak van visserij (Algemene Rekenkamer, 2008; 2013). Ook in recentere jaren waren regelmatig kritische geluiden te horen (Spekschoor, 2019; 2020; Logger & Weijnen, 2021). In een recent rapport in opdracht van het ministerie van LNV bleek inderdaad dat er onvoldoende capaciteit is voor het toezicht op de professionele visserij, die te boek staat als matige tot slechte nalever van de regels (Deloitte, 2020, pp. 176-177). Andere gerucht makende zaken van tekortschietend toezicht waren de mestfraude (Kuiper, 2021a, 2021b) en de witwasaffaire (Chin-A-Fo & Driessen, 2018). Begin 2020 was er verder kritiek op de Autoriteit Persoonsgegevens, omdat deze zich voornamelijk beperkt tot voorlichting, in plaats gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheid om hoge boetes op te leggen voor schending van de Europese privacyregels (Kist, 2020). Intussen lijkt een nieuwe implementatiecrisis aanstaande: naar verwachting zal Nederland in 2027 niet voldoen aan de Europese normen voor waterkwaliteit (Kort, 2021), met mogelijk zeer ingrijpende gevolgen voor bouwprojecten en hoge boetes tot gevolg (Markus, 2022; Ecorys, 2021).

Zoals bovenstaande cases laten zien, verhullen cijfers over de relatieve prestaties van Nederland de enorme impact die gebrekkige naleving van het Europese recht kan hebben. Een onjuiste of te late implementatie van Europese regelgeving kan het behalen van beleidsdoelstellingen als natuurbescherming en een goed functionerende interne markt belemmeren. Daarnaast kunnen implementatieproblemen serieuze financiële, juridische en politieke consequenties hebben. Inbreukprocedures en nationale rechtszaken kunnen leiden tot hoge proceskosten, dwangsommen, boetes en kosten voor schadeloosstelling. Recent berekende Ecorys (2021) dat gebrekkige implementatie van de KRW tot torenhoge boetes kan gaan leiden voor lidstaat Nederland. Daarnaast kunnen uitvoeringsproblemen een gebrek aan rechtszekerheid opleveren voor diegenen die rechten aan Europese regelgeving ontlenu. Dat kunnen concrete belanghebbenden zijn, zoals bedrijven of individuele burgers, of diffuse en vaak stille belanghebbenden, zoals burgers die hun recht op een gezonde leefomgeving geschonden zien. Verder kan gebrekkige naleving politieke risico's met zich meebrengen. De positie van Nederland als voorvechter van de *rule of law* kan worden gecompromitteerd door nalevingsproblematiek in eigen huis – zo wezen tijdens de toeslagenaffaire Hongaarse politici Nederland met enig gevoel voor leedvermaak met de vinger naar Nederland. Onjuiste implementatie van EU-regelgeving heeft ook binnenlands een groot afbreukrisico: in de stikstofaffaire keren boeren zich tegen de overheid nu deze op haar schreden terugkeert, gedwongen om de eerdere onjuiste implementatie van de Habitatrichtlijn terug te draaien. Tot slot maakt nalevingsproblematiek in eigen huis het lidstaat Nederland lastiger om op te treden als voorvechter van correcte implementa-

tie voorbij de eigen grenzen. Dit is een risico, gezien de grote afhankelijkheid van het Nederlandse bedrijfsleven van een goed functionerende interne markt.

Het belang van goede naleving van de gemaakte afspraken is dus groot. Tegelijkertijd is naleving een steeds grotere uitdaging. Drie ontwikkelingen spelen hierbij met name een rol. Ten eerste is handhaving door de Commissie sinds het aantreden van commissievoorzitter Barroso gepolitiseerd. Kelemen & Pavone (2021) beschrijven hoe de Europese Commissie haar rol van hoedster van de verdragen heeft afgezwakt, gezien de hevige politisering van Europese besluitvorming (Kelemen & Pavone, 2021). Onder Juncker heeft de Commissie handhaving strategischer en dus selectiever gemaakt, ten faveure van zachtere instrumenten van controle en handhaving, zoals SOLVIT – een netwerk waarbinnen lidstaten met elkaar in conclaaf gaan om grensoverschrijdende implementatieproblemen op te lossen. Dit heeft tot een substantiële afname van inbreukprocedures geleid. Met de afzwakking van de ‘schaduw van hiërarchie’ die uitgaat van de inbreukprocedure, is voor lidstaten de facto meer ruimte ontstaan om af te wijken van het Europese recht, met name bij de afwezigheid van individuele rechthebbenden die concrete rechten ontleen aan het Europese recht, en deze voor de nationale rechter kunnen afdwingen (Hofmann, 2018). Tegelijkertijd zien we op nationaal niveau een einde aan de *permissive consensus* en een proces van politisering van Europese integratie (De Wilde et al., 2016). Politieke partijen aan linker- en rechterzijde van het spectrum nemen steeds explicieter stelling in EU-aangelegenheden (Meijers & Rauh, 2016). Deze politisering kan een negatief effect hebben op EU-implementatie door nationale overheden (Falkner, 2013; Williams, 2018), vooral als deze samenvalt met een inhoudelijk belang bij suboptimale implementatie (Van den Berg et al., 2016b).

Hierbij komt dat het ambtelijk denken over de doorwerking van Europees recht door de tijd heen is veranderd. Onderzoek onder Nederlandse wetgevingsjuristen in 2008 liet zien dat binnen de rijksoverheid door de tijd heen een pragmatischere, politiek-sensitieve houding ten aanzien van Europese regelgeving opgeld heeft gedaan (Mastenbroek, 2017, p. 1289). De implementatie van Europese regelgeving op nationaal niveau omvat niet zelden een zoektocht naar redelijke, juridisch houdbare interpretaties in het licht van politieke wenselijkheid – in plaats van een zoektocht naar ‘*the best view of law*’, de interpretatie die de beste kaarten heeft op basis van alle beschikbare juridische kennis (Moss, 2000; Mastenbroek, 2017). Uit survey-onderzoek onder Nederlandse ambtenaren, uitgevoerd in 2015, blijkt dat hun nalevingsbereidheid een stuk lager is voor EU-recht dan voor recht in brede zin, dus ongeacht de oorsprong (Van den Berg et al., 2016a, pp. 17-18). Waar 88 procent van de respondenten aangeeft, het als zijn of haar plicht te zien om het recht na te leven, ongeacht de bron, daalt dit percentage naar 67 procent als het gaat om de naleving van EU-recht specifiek. Dit percentage daalt nog verder in het geval het EU-recht botst met nationale beleidswensen: dan ziet nog maar 40 pro-

cent EU-naleving als zijn of haar taak. Hierbij gaat het niet om een eventualiteit: 46 procent van de ondervraagde ambtenaren geeft aan op zijn of haar beleidsterrein een spanningsveld tussen het Europese recht en nationale beleidswensen te ervaren.

Ten tweede is het speelveld van EU-implementatie sterk veranderd. Als wij implementatie beschouwen als een proces waarin meerdere vetospelers een rol spelen, zoals nationale parlementen, Raad van State, ministeries en belangengroepen (Dimitrova & Steunenberg, 2000), is het speelveld veel complexer geworden. De decentralisatie van verantwoordelijkheden in Nederland, om te beginnen, heeft het Rijk sterk afhankelijk gemaakt van de capaciteit en expertise van decentrale overheden. Dit zorgt voor een enorme toename in de kansen op onjuiste implementatie van Europese regelgeving. Hierbij gaat het niet alleen om sectorale verplichtingen op terreinen als natuur en milieu, maar ook om horizontale verplichtingen, zoals het Europese aanbestedingsrecht, regels omtrent staatssteun en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Het speelveld is ook complexer geworden doordat EU-implementatie in Nederland steeds sterker verweven is geraakt met implementatie in andere lidstaten – een fenomeen dat *'integrated administration'* wordt genoemd (Hofmann et al., 2011, p. 8). Verder verplicht veel Europese regelgeving tot een uitbreiding van het aantal vetospelers in implementatie. In sectoren als energievoorziening en concurrentie hebben Europese regels de lidstaten verplicht om onafhankelijke nationale toezichthouders op te richten. Vaak zijn die toezichthouders ook verenigd in Europese netwerken van toezichthouders, al dan niet opgehangen onder verantwoordelijke Europese uitvoeringsorganisaties. Daarnaast hebben veel richtlijnen een sterk procedureel karakter (Bondarouk & Mastenbroek, 2018, p. 16), wat ertoe leidt dat specifieke bestuurlijke actoren of maatschappelijke groeperingen een rol krijgen in het implementatieproces. Voorbeelden hiervan zijn de Kaderrichtlijn Water, Natura2000 en de Luchtkwaliteit richtlijn.

Tot slot is implementatie in kwantitatieve zin een grotere uitdaging geworden. Doordat de hoeveelheid Europese regelgeving is toegenomen, is het aantal *'violative opportunities'* – het aantal mogelijkheden om het Europese recht te schenden – door de tijd heen sterk toegenomen (Börzel, 2021). De voortschrijdende integratie maakt ook dat de EU zich bezighoudt met steeds gevoeligere beleidsterreinen, waaronder *'core state powers'* (Genschel & Jachtenfuchs, 2018): gevoelige kerndomeinen van soevereine staten, zoals controle over grenzen, monetair beleid en strafrecht. Veel beleidsterreinen hebben een herverdelende functie, wat leidt tot extra politisering op binnenlands vlak en mogelijk tot meer implementatieproblemen. Maar ook als regelgeving meer klassiek van aard is, dat wil zeggen gericht op regulering en het wegnemen van handelsbarrières, kan verdieping van

beleid problemen opleveren voor implementatie. De 'diepte' van samenwerking, dat wil zeggen de mate waarin wordt afgeweken van de status quo, is namelijk een belangrijke voorspeller van implementatieproblemen (Downs et al., 1996).

Governance: de nationale coördinatie van EU-implementatie

Tijdige en correcte implementatie van Europese regelgeving is niet altijd een gegeven in Nederland, dat van modelleerling is geworden tot middenmoter. Ontwikkelingen als de toenemende pragmatische houding ten aanzien van naleving, de grotere complexiteit van het implementatie-speelveld en de uitbreiding en verdieping van Europese integratie maken tijdige en correcte implementatie steeds lastiger. Deze constatering leidt tot de vraag hoe het Nederlandse systeem van coördinatie is ingericht: welke in- en externe 'checks and balances' zijn er in het leven geroepen om het proces van implementatie te monitoren en bij te sturen? En hoe effectief is dit coördinatiesysteem in het licht van de geschetste druk op implementatie?

Een basisprincipe van het Nederlandse stelsel voor coördinatie is dat ieder departement verantwoordelijk is voor de implementatie van Europese regelgeving in nationale wet- en regelgeving. Dit principe strookt met het principe van collegialiteit in de Nederlandse staatsrechtelijke context. Een tweede principe is dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij geldende nationale procedures. Zo volgt Nederland voor de juridische implementatie van regels grotendeels de reguliere wetgevingsprocedure. Dit heeft tot gevolg dat reguliere instrumenten van kwaliteitsbewaking, zoals interdepartementale afstemming en advisering door de Raad van State, van toepassing zijn op EU-implementatie.

Het principe van gebruik van nationale procedures is met name zichtbaar als het gaat om de doorwerking van Europees recht in autonome wet- en regelgeving. Ook hiervoor geldt dat de verantwoordelijkheid primair bij de verantwoordelijke departementen ligt. Zij volgen hierbij reguliere nationale procedures van kwaliteitszorg, zoals interne kwaliteitscontrole door de betrokken directie(s) wetgeving, een wetgevingstoets door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Veiligheid en Justitie, advisering door de Raad van State op beleidsmatige, juridische en wetstechnische aspecten (Raad van State, 2022b) en parlementaire behandeling van voorstellen tot wetgeving en algemene maatregelen van bestuur.

Tegelijkertijd is in 1997, naar aanleiding van een groot implementatieschandaal – de Securitel-affaire (Mastenbroek, 2005) – een aanvullend coördinatiesysteem ontwikkeld dat voorziet in een aantal coördinatie-instrumenten specifiek voor EU-implementatie. Het eerste instrument is de Interdepartementale Commissie Euro-

pees Recht (ICER). Deze commissie heeft de opdracht om de juridische consequenties van voorgenomen EU-regelgeving in kaart te brengen en goede implementatie te verzekeren (Mastenbroek, 2005, p. 19). De commissie bestaat uit Europeesrechtelijke experts uit de verschillende departementen en wordt aangestuurd door de ministeries van Justitie & Veiligheid en Buitenlandse Zaken, om zo de samenhang tussen beleid en wetgeving te verzekeren. Onder de paraplu van ICER functioneren deelcommissies over de thema's notificatie, Hofzaken en implementatie (Interdepartementale Commissie Europees Recht, 2017, p. 131). Die laatste commissie, ICER-i, speelt een centrale rol in de coördinatie van EU-implementatie, om precies te zijn de tijdige en correcte omzetting van richtlijnen in Nederlandse wet- en regelgeving. ICER bespreekt de voortgang van implementatie, aan de hand van implementatieplannen, en bespreekt overkoepelende thema's rondom EU-implementatie. ICER-i stelt adviezen op, die via de Coördinatiecommissie (CoCo) naar de ministerraad gaan (Interdepartementale Commissie Europees Recht, 2017, p. 132). Hoewel de decentrale overheden, anders dan bij de commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), geen deel uitmaken van ICER, worden zij indien relevant betrokken bij het opstellen van implementatieplannen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, p. 3).

Een tweede belangrijk instrument voor coördinatie betreft de voortgangsbewaking. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beheert sinds 2007 een implementatie-database (IBD), waarin de voortgang van EU-implementatie wordt geregistreerd. Op basis van deze informatie stuurt de minister van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal een overzicht van implementatie naar de Eerste en Tweede Kamer, via de onderraad (CoCo) en de ministerraad. In dit overzicht wordt melding gemaakt van de aantallen nog te implementeren richtlijnen en de redenen voor eventuele achterstanden. Daaraan toegevoegd wordt informatie over de opgestarte inbreukprocedures tegen Nederland. De Commissie Europese Zaken neemt het voortouw in de behandeling van deze overzichten, om vervolgens relevante onderdelen onder de agenda van relevante vakcommissies te brengen (IOB, 2021a, p. 61).

Een derde zwaartepunt in de coördinatie betreft de afhandeling van inbreukprocedures. Dit traject is belegd bij de afdeling Europees Recht (directie Wetgeving) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De ICER-H draagt zorg voor de totstandkoming van het Nederlandse standpunt in Hofzaken en analyseert de gevolgen van Hof-arresten voor Nederlands beleid en wetgeving. Deze gevolgen worden vervolgens gedeeld met de betreffende ministers. (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022b). Het departementale lid van ICER-H is het eerste aanspreekpunt wanneer de Commissie een inbreukprocedure opstart.

Voorgaande instrumenten zijn specifiek gericht op de implementatie van richtlijnen, met name de tijdige omzetting van richtlijnen in nationale wet- en

regelgeving, en op Hofzaken. Er is geen specifiek systeem dat zich richt op de praktische implementatie van deze omgezette richtlijnen of van verordeningen – die rechtstreeks bindend zijn. Hiervoor geldt het principe dat reguliere procedures worden gevolgd. Dit is een risico, gezien de grote mate van betrokkenheid van andere overheden bij daadwerkelijke toepassing en het grote aantal mogelijkheden voor implementatiefouten. Een bijkomend risico is dat voor EU-implementatie een duidelijke nationale ‘principaal’ ontbreekt: een zichtbare politieke eigenaar van de wet- en regelgeving die bereid is om capaciteit te investeren in het controleren van praktische uitvoering (Dörrenbächer & Mastenbroek, 2019). Dit leidt ertoe dat in veel gevallen moet worden teruggevallen op signalen uit het veld over ontoereikende toepassing en implementatie. De opvolging van dergelijke signalen wordt vervolgens afhankelijk van politiek-bestuurlijke wil, wat een gebrek aan transparantie met zich meebrengt. Dit systeem is niet alleen kwetsbaar in Nederland; ook in andere lidstaten is de bewaking van EU-implementatie vaak weinig expliciet gecoördineerd. Dit bracht de Zweedse *Kommerskollegium* (2022), de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor interne marktaangelegenheden, er recent toe om te pleiten voor een systeem van nationale ‘Single Market Ombudsmen’: toezichthouders op EU-implementatie door overheden binnen de lidstaat.

Een ander kwetsbaar punt is de betrokkenheid van en het toezicht op uitvoering door decentrale overheden. De positie van de medeoverheden is cruciaal voor een goede uitvoering van Europese regelgeving. De decentrale overheden spelen echter een bescheiden rol in het systeem van EU-coördinatie in de implementatiefase. Omgekeerd is er geen sprake van systematisch toezicht op de naleving van Europese regelgeving door decentrale overheden. Dit is een punt van zorg, aangezien decentralisatie de rol van medeoverheden in EU-implementatie heeft versterkt. Systematische decentrale betrokkenheid is dus belangrijk, niet alleen tijdens de fase van voorbereiding, maar ook tijdens de fase van implementatie – waar afstemming grotendeels een departementale aangelegenheid is.

Een laatste omissie in de coördinatiestructuur betreft de grensoverschrijdende component van implementatie. Nederland heeft in veel gevallen een betrokkenheid of een belang bij implementatie over de landsgrenzen. In sommige gevallen, zoals concurrentiebeleid of grensoverschrijdende criminaliteit, dienen Nederlandse toezichthouders samen op te trekken met autoriteiten uit andere lidstaten, bilateraal of ingebed in Europese overheidsnetwerken. Daarnaast hebben Nederlandse burgers en bedrijven een belang bij goede implementatie over de landsgrenzen. De structuur die hiervoor is opgetuigd, de Europese Bestuurlijke Ruimte (Hofmann, 2008), bestaat uit een lappendeken van interbestuurlijke werkvormen, waaronder bilaterale samenwerking, Europese overheidsnetwerken en Europese uitvoeringsorganisaties, met vaak ook een sterke intergouvernementele radar. In een recent onderzoek, gericht op het in kaart brengen van deze ruimte en de Nederlandse

betrokkenheid in dergelijke netwerken (Mastenbroek et al., 2022) bleek dat binnen diverse Nederlandse ministeries een goed overzicht van Europese overheidsnetwerken ontbrak, net als een bewuste strategie voor positionering en opstelling hierin.

Rol van de bestuurskunde

Voorgaande analyse laat zien dat het Nederlandse systeem voor coördinatie van EU-implementatie niet optimaal is afgestemd op het grote belang van tijdige en correcte implementatie en niet geheel is meegegroeid met de ontwikkeling van het Europese integratieproces. Opvallend genoeg heeft deze thematiek tot dusverre niet of nauwelijks aandacht gekregen van bestuurskundigen. In de loop der tijd is slechts een handvol internationale publicaties verschenen over de coördinatie van EU-implementatie in de lidstaten (James, 2010; Steunenberg, 2006; Zubek, 2005; Zubek & Staroňová, 2012). Deze situatie contrasteert met de aandacht voor (coördinatie van) nationale standpuntbepaling en *uploading*, die veel meer wetenschappelijke aandacht heeft gekregen. Ook is er een groot contrast met de uitgebreide theoretische en empirische aandacht voor de Europeanisering van beleid en het werk van individuele ambtenaren (zie Mastenbroek, 2018).

Eenzelfde beeld bestaat voor toegepast onderzoek. Er is in Nederland weinig recent toegepast onderzoek naar dit thema (ROB, 2004; Steunenberg & Voermans, 2006), in vergelijking met het aantal studies naar de coördinatie van EU-standpuntbepaling en besluitvorming in Nederland (zie IOB, 2021a voor een overzicht). Dat is opmerkelijk, gezien het feit dat taken op het vlak van EU-implementatie veel wijder verbreid zijn dan taken op het vlak van EU-beïnvloeding (Van den Berg et al., 2016a, p. 5; Mastenbroek & Princen, 2010, p. 165; Yesilkagit et al., 2008, p. 17). Bestuurskundigen zouden een rol kunnen spelen in het beschrijven en evalueren van deze coördinatiestructuur voor EU-implementatie. Hierbij strekt het tot aanbeveling om aandacht te besteden aan zowel de generieke als EU-specifieke instrumenten voor afstemming. In het kader hiervan is het belangrijk om aan te sluiten bij de recente initiatieven om wetgevingskwaliteit en uitvoeringskwaliteit te versterken, in de slipstream van de toeslagenaffaire.

Dergelijk onderzoek naar EU-coördinatie zou veel baat kunnen hebben bij aansluiting bij de bredere literatuur over coördinatie in overheidsorganisaties. Effectieve coördinatie tussen en binnen overheidsorganisaties is een van de oudste uitdagingen van moderne overheden – reden voor uitgebreide theorievorming en empirisch onderzoek naar de inhoud en voorwaarden voor effectieve coördinatie (voor een overzicht, zie MacCarthaigh & Molenveld, 2018). De literatuur over EU-implementatie zou veel kunnen winnen door gebruik te maken van deze inzichten. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn om het ambitieniveau en mate van coördinatie

rondom EU-implementatie (vgl. Metcalfe, 1994) te relateren aan de mate van implementatiesucces. Iets vergelijkbaars geldt voor de effectiviteit van verschillende coördinatiemechanismen, zoals wederzijdse aanpassing van actoren en directe supervisie (MacCarthaigh & Molenveld, 2018, pp. 659-660).

Een tweede thema betreft de wijze waarop actoren (kunnen) opereren binnen grensoverschrijdende gremia. Hierbij zou onderzoek kunnen putten uit literatuur over interbestuurlijke samenwerking, voor zover het de coördinatie van werkzaamheden tussen bestuurslagen betreft (Bouckaert et al., 2010; Peters, 2015). Ook de literatuur over netwerkmanagement is relevant. Ten gevolge van Europeanisering opereren nationale ambtenaren in toenemende mate in een veelheid aan netwerken: Europese overheidsnetwerken van nationale overheidsorganisaties verantwoordelijk voor implementatie, interbestuurlijke netwerken van overheden die binnenlands implementatie moeten effectueren, en (inter)departementale netwerken van juristen, beleidsmedewerkers en uitvoeringsorganisaties. Sociale netwerk-analyse is een methode die nuttig is om dergelijke netwerken in kaart te brengen en te analyseren (voor een recent overzicht, zie Mastenbroek et al., 2022).

Recent onderzoek levert al veel inzicht op in de interacties binnen dergelijke netwerken (Van der Heijden, 2019; Schrama et al., 2022). Een belangrijk inzicht is bijvoorbeeld dat veel van dergelijke netwerken nuttig worden geacht, al is de uitwisseling van informatie en best practices vaak beperkt tot clusters van gelijkgezinde lidstaten – wat onderling leren beperkt (Schrama et al., 2022). Daarnaast is onvoldoende bekend over de nationale aansturing van individuele ambtenaren die plaatsnemen in dergelijke netwerken, of de factoren die de effectiviteit van en in netwerken bevorderen (Mastenbroek & Martinsen, 2018). Om een volgende stap te zetten is de algemenere literatuur over beleidsnetwerken nuttig: zij levert inzichten over de effectiviteit van en in netwerken (zie bijvoorbeeld Klijn & Koppenjan, 2016). Dergelijk onderzoek kan de opmaat bieden naar meer beschrijvend en evaluatief onderzoek naar concrete Europese overheidsnetwerken en hun bijdrage aan Europese en/of nationale doeleinden (voor voorbeelden, zie Martinius & Mastenbroek, 2019; Van Osch, 2022; Yesilkagit, 2011).

Een laatste mogelijk thema betreft de organisatorische ondersteuning van het werk van de talloze individuele ambtenaren die vormgeven aan EU-werkzaamheden, met inbegrip van implementatie ('t Hart et al., 2008). Hieruit bleek onder andere dat mandatering, prioritering en afstemming tussen besluitvorming en implementatie (Yesilkagit et al., 2008) relatief zwak ontwikkeld zijn in met name minder ge-Europeaniseerde publieke organisaties ('t Hart et al., 2008; Yesilkagit et al., 2008). Dit is een aandachtspunt voor publieke organisaties, zoals recent ook bleek uit het eerdergenoemde evaluatierapport over de Nederlandse standpuntbepaling (IOB, 2021a). In een vervolgstudie naar capaciteitsvraagstukken bij Nederlandse EU-

beïnvloeding zal het eerdere survey-onderzoek naar het werk en de werkbeleving van Europees werkende ambtenaren worden herhaald. Dat is relevant om longitudinale patronen te achterhalen in het licht van de voortschrijdende politisering van Europese samenwerking.

Het evaluatieonderzoek biedt bovendien concrete aanbevelingen over de kennis en organisatie van het EU-beleid, waaronder loopbaanbegeleiding van en naar Brussel. Het is opvallend dat het opleidingsaanbod voor het EU-gerelateerde werk is gericht op de fase van beïnvloeding, terwijl de recente implementatiecrises en het relatieve hoge aandeel van EU-implementatiewerkzaamheden in het werk van Nederlandse ambtenaren pleiten voor meer opleidings-aandacht.

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben we behandeld hoe de intensieve en inhoudelijk vérgaande Europese samenwerking druk zet op de Nederlandse overheid. De ‘verbinnenlandsing’ van de EU (ROB, 2004, p. 44) vereist dat het ‘binnenland’ met het buitenland aan de slag gaat voor de beïnvloeding en de implementatie van EU-beleid. Maar dat is op twee manieren uitdagend. Enerzijds is de Europese agenda overlappend met thema’s die raken aan ‘*core state powers*’ zoals migratie en monetair beleid, sociale zaken en volksgezondheid, en gaat deze agenda medeoverheden en uitvoeringsorganisaties aan. Anderzijds ambieert het kabinet een proactieve rol in EU-dossiers. Het wordt door in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen lastiger om tot een gedragen én flexibel ‘Nederlands’ onderhandelingsstandpunt te komen. En lidstaat Nederland worstelt regelmatig met de implementatie van Europese regelgeving, ondanks het credo ‘regels zijn regels’. De ambivalente Nederlandse houding ten aanzien van het Europese recht (Raad van State, 2022a) vertaalt zich in kostbare nalevingsproblematiek, met de stikstofcrisis als pijnlijk ‘schoolvoorbeeld’.

Dit noopt tot reflectie op de sturing van EU-aangelegenheden in Nederland. Wie pakt de handschoen op voor Europese strategiebepaling, gezien de grote werkdruk en het geconstateerde gebrek aan capaciteit en kennis van Europese zaken binnen de rijksoverheid? Voor de implementatiefase is de vraag of de nationale coördinatiestructuur toereikend is. Het gebruik van ‘nationale’ instrumenten doet wellicht niet goed recht aan specifieke kenmerken van EU-implementatie. Onder meer omdat op nationaal niveau een duidelijke politieke eigenaar van de betreffende wet- en regelgeving ontbreekt en de Europese Commissie haar rol als hoedster van de verdragen heeft teruggebracht tot een minimaal niveau. Bovendien doet het bestaande systeem onvoldoende recht aan de cruciale rol van medeoverheden als vormgevers én uitvoerders van EU-regelgeving, met name op decentrale beleids-terreinen. Er lijkt, tot slot, een mismatch te bestaan tussen het feit dat (onderzoek naar) EU-coördinatie zich met name richt op de beïnvloedingsfase, terwijl het hier

gaat om een relatief kleine groep ambtenaren. Kwantitatief gezien bestaat de hoofdmoot van het Europese werk uit activiteiten op het vlak van implementatie (Van den Berg et al., 2016, p. 3).

Voor inzicht in deze uitdagingen is een schone taak weggelegd voor bestuurskundigen. Maar er is wel een vertaalslag nodig. Hoe nationale organisaties werken aan EU-beleid is beschreven in stapels academische EU-studies over Europeanisering tussen ministeries (Candel et al., 2021), parlementen (Högenauer, 2021) en steden (Mocca, 2019). Voor inzicht in implementatie is vrij uitgebreid onderzoek gedaan naar de individuele werkzaamheden van nationale ambtenaren met EU-werkzaamheden, met inbegrip van hun percepties over een beperkt aantal organisatorische randvoorwaarden voor Europeanisering. Ook is er relatief veel wetenschappelijk inzicht in het functioneren van Europese overheidsnetwerken, met name voor uitvoeringsorganisaties. Maar er is onvoldoende kennis van de effectiviteit van en in Europese overheidsnetwerken en van interbestuurlijke samenwerking in implementatietrajecten, met inbegrip van de politiek-bestuurlijke aansturing. Aanvullende theoretische en empirische inzichten over coördinatiebestelsels, interbestuurlijke samenwerking en netwerkmanagement kunnen behulpzaam zijn om de praktijk van EU-coördinatie te beschrijven, internationaal te vergelijken en te verklaren. Op basis van deze inzichten kunnen bestuurskundigen verbetervoorstellen doen voor beleidsbeïnvloeding en implementatie van EU-regels. Zo blijkt uit de huidige literatuur over overheidsnetwerken dat deze vaak bestaan uit clusters van gelijkgestemde lidstaten, wat wederzijds leren belemmert (Schrama et al., 2022). Dit inzicht kan gebruikt worden om de effectiviteit van en in dergelijke netwerken te vergroten.

Om deze rol te kunnen spelen moet ook mainstreaming plaatsvinden. Niet alleen tussen wetenschap en praktijk – in de werkpraktijk worden wetenschappelijke publicaties immers nauwelijks gelezen. Eerdere bestuurskundige adviezen over afstemming en sturing van het Nederlandse Europabeleid zijn onbekend bij de huidige generatie ambtenaren (IOB, 2021a). Maar ook moeten bruggen worden geslagen tussen ‘nationale’ en ‘Europese’ bestuurskundigen. Zoals het ‘Europese werk’ zaak is geworden van nationale ambtenaren en politici, kan de EU haar voordeel doen met reguliere bestuurskundige inzichten en vice versa, in plaats van dat de EU als ‘sui generis’-institutie wordt beschouwd en onderzocht. Gelukkig kijken veel EU-wetenschappers de afgelopen jaren al verder dan EU-specifieke theorieën. Een vervolgstap is dat ‘nationale’ bestuurskundigen die zijn gespecialiseerd in coördinatie, netwerkmanagement of interbestuurlijke samenwerking, de EU meenemen als onderzoeksobject. Ook is er nog steeds behoefte aan onderzoeken die de ‘taking’ van Europese regels en de ‘shaping’ daarvan verbinden (Mastenbroek & Van Keulen, 2006).

Mainstreaming is ook nodig in het bestuurskunde-onderwijs. Voor (toekomstige) professionals die (gaan) werken aan Europese regelgeving en de implementatie daarvan bestaat geen integrale wetenschappelijke of praktijkopleiding. Veelzeggend is dat door jonge professionals vanuit diverse overheidsorganisaties een eigen leergang is ontwikkeld: Hartman Young Professionals for Europe (HYPE, z.d.). Het programma – met aandacht voor politiek-bestuurlijke aansturing en organisatie van EU-zaken in ministerie en stadhuis en financieel management van EU-fondsen – wordt door deelnemers zelf vormgegeven, omdat het bestaande onderwijs hier niet in voorziet. Nu vrijwel iedere beleidsmaker met EU-beïnvloeding of EU-implementatie te maken krijgt, is het verschil tussen ‘nationale’ en ‘Europese’ bestuurskunde diffuus. We kunnen niet meer volstaan met het aanbieden van (wetenschappelijke) kennis van ‘de Europese Unie’ als keuzevak of specialisatie. Iedere bestuurskunde-opleiding (het hoger onderwijs, post-hbo- en academische opleidingen zoals de NSOB en de Bestuursacademie) moet Europakennis integraal opnemen in het curriculum.

Bij deze Europese ambitie past bestuurskundigen wel bescheidenheid. Niet alle hedendaagse uitdagingen kunnen immers worden opgelost door vertaalslagen, *mainstreaming*, kennis en opleiding. Onderzoek laat zien dat effectieve EU-beïnvloeding en implementatie weliswaar gebaat zijn bij heldere coördinatie, capaciteit en effectief netwerkmanagement, maar ook een afgeleide zijn van politieke prioriteiten en voorkeuren. Gebrekkige interdepartementale coördinatie en onjuiste implementatie zijn niet zelden een gevolg van politieke keuzes. Serieuze aandacht voor de EU staat of valt met voldoende politieke prioriteit – die onder druk staat in tijden van binnenlandse polarisatie, versnippering en politisering.

Tot slot. De EU is een organisatie in beweging. Het proces van integratie is altijd in ontwikkeling, gedreven door ‘*spillover*’ vanuit bestaande beleidsterreinen, interne crises en externe bedreigingen. Dit leidt tot continue ontwikkeling op politiek, beleidsmatig en bestuurlijk niveau binnen en tussen de lidstaten. Om daarop aan te sluiten moeten werkenden binnen de Nederlandse overheid – gedreven door de politieke ambitie – hoe dan ook een constant lerend vermogen aan de dag leggen en zich aanpassen aan voortdurend schuivende panelen (IOB, 2021a, p. 46, 50). Bestuurskundigen kunnen een waardevolle meerwaarde bieden in het duiden van deze ontwikkelingen en het voeden van dit proces van leren en adaptatie. Aan de slag!

REFERENTIES

- Adler, D., & Roos, J. (2020, 31 maart). If coronavirus sinks the eurozone, the 'frugal four' will be to blame. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/mar/31/solidarity-members-eurozone-coronavirus-dutch-coronabond.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018). *Coalitievorming na de Brexit: Allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt*. www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2018/07/06/coalitievorming-na-de-brexit/Coalitievorming_na_de_Brexit_AIV-advies-108_201807.pdf.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Duurzame visserij*. www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2008/10/30/duurzame-visserij.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Duurzame visserij: terugblik*. www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2013/02/07/duurzame-visserij-terugblik.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Aanpak mestvervuiling veehouderij: Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019*. www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2019/06/20/aanpak-mestvervuiling-veehouderij/ERRATUM+Aanpak+mestvervuiling+veehouderij+WR.pdf.
- Beun, H., & Hargitai, T. (2021). *Op tijd op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020*. Den Haag: De Haagse Hogeschool. Deelstudie – Evaluatie EU-informatieafspraken | Deelstudie | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (iob-evaluatie.nl).
- Bondarouk, E., & Mastenbroek, E. (2018). Reconsidering EU compliance: Implementation performance in the field of environmental policy. *Environmental Policy and Governance*, 28, 15-27.
- Börzel, T.A. (2021). *Why Noncompliance: The Politics of Law in the European Union*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.1515/9781501753411>.
- Bouckaert, G., Peters, G.B., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brandsma, G.-J., et al., (2021). Trilogues in Council: disrupting the diplomatic culture? *Journal of European public policy* 28(1), 10-31.
- Candel, J., Parsons, K., Barling, D., & Loudiyi, S. (2021). The relationship between Europeanisation and policy styles: a study of agricultural and public health policymaking in three EU Member States. *Journal of European Public Policy*, 28(11), 1748-1769.
- Chin-A-Fo, H., & Driessen, C. (2018, 7 september). *Waar was DNB toen het bij ING misging?* NRC. www.nrc.nl/nieuws/2018/09/07/waar-was-dnb-toen-het-bij-ing-misging-a1615768.
- Commissie Remkes (2020). *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e1d98609-6f59-4245-8758-ec00da553db5/1/pdf/niet%20alles%20kan%20overal.pdf>.
- De Gruyter, C. (2020, 30 november). *A fundamental fight: The frugal four and the rule of law*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/article/a-fundamental-fight-the-frugal-four-and-the-rule-of-law/>.
- De Wilde, P., Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3-22. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.
- De Witt Wijnen, P., & Van de Wiel, C. (2020, 2 april). *Lauwe reacties op Nederlandse 'gift'*. NRC. www.nrc.nl/nieuws/2020/04/02/lauwe-reacties-op-nederlandse-gift-a3995761.
- Deloitte (2020). *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket – bijlage bij het eindrapport*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-262eaa07-8cfa-4821-9ca2-ba23b012aad1/1/pdf/bijlage-onderzoek-of-de-capaciteit-van-de-nvwa-toereikend-is-voor-het-actuele-en-toekomstige-takenpakket-bijlage-bij-het-eindrapport.pdf>.

- Dimitrova, A., & Steunenberg, B. (2000). The Search for Convergence of National Policies in the European Union. *European Union Politics*, 1(2), 201-226. <https://doi.org/10.1177/1465116500001002003>.
- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (2021a). *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*. <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/rapporten/2021/12/03/coordinatie-nederlands-eu-beleid/Evaluatie+EU-co%C3%B6rdinatie+Hoofdrapport.pdf>.
- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (2021b). *Shaping National Voices in the EU: EU policy coordination in Germany, Denmark and France and lessons for the Netherlands*. https://english.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie-eng/documenten/sub-studies/2021/06/29/shaping-national-voices-in-the-eu--eu-policy-coordination-in-germany-denmark-and-france-and-lessons-for-the-netherlands/IOB_Sub_study_EU_Policy_Coordination_202107.pdf.
- Dörrenbächer, N., & Mastenbroek, E. (2019). Passing the buck? Analyzing the delegation of discretion after transposition of European Union law. *Regulation & Governance*, 13(1), 70-85. <https://doi.org/10.1111/rego.12153>.
- Downs, G.W., Locke, D.M., & Barsoom, P.N. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, 50(3), 379-406. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033427>.
- Ecorys (2021). *Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW): Een quickscan van kosten en baten van de KRW*. www.ecorys.com/sites/default/files/2022-01/bijlage-2-eindrapport-quickscan-mkba-krw.pdf.
- Egan, M., & Guimarães, M.H.V. (2017). The Single Market: Trade Barriers and Trade Remedies. *Journal of Common Market Studies*, 55(2), 294-311. <https://doi.org/10.1111/jcms.12461>.
- Europa Decentraal (30 juni 2022). *FAQs Aanbestedingen en contracten met Russische gasleveranciers*. <https://europadecentraal.nl/oekraïne/faq-aanbestedingen-en-contracten-met-russische-gasleveranciers/>.
- European Court of Auditors (2017). *Special Report No 1/2017: More efforts needed to implement the Natura 2000 network to its full potential*. www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_1/SR_NATURA_2000_EN.pdf.
- Europese Commissie (2021). *Commission Staff Working Document: General Statistical Overview: Monitoring the application of European Union Law: 2020 Annual Report*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-swd-annual-report-eulaw-overview_en.pdf.
- Europese Commissie (2022a). *Monitoring the application of European Union law: 2021 Annual Report*. https://ec.europa.eu/info/system/files/com_2022_344_2_en.pdf.
- Europese Commissie (2022b). Single Market Scoreboard. <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/performance-overview>.
- Falkner, G. (2013). Is the European Union Losing Its Credibility? *Journal of Common Market Studies*, 51 (The JCMS Annual Review), 13-30. <https://doi.org/10.1111/jcms.12051>.
- Gemengde Commissie *Sturing EU-aangelegenheden*. (2005). Eindrapport. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-61-b1.pdf>.
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2018). From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 178-196. <https://doi.org/10.1111/jcms.12654>.
- George, B., Drumaux, A., Joyce, P., & Longo, F. (2020). Strategic planning that works – evidence from the European public sector. *Public Money and Management*, 40(4), 255-259.
- Hartman Young Professionals for Europe (HYPE). (z.d.). Startpagina. <https://www.hypenetwerk.nl/>.
- Hirsch, C. (2022, 6 juli). *Lawless Europe: How EU states defy the law and get away with it*. Politico. <https://www.politico.eu/article/lawless-europe-eu-state-defy-law-impunity/>.
- Hofmann, A. (2018). Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union. *Journal of European Integration*, 40(6), 737-751. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1501368>.

- Hofmann, H.C.H. (2008). Mapping the European administrative space. *West European Politics*, 31(4), 662-676.
- Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C., & Türk, A.H. (2011). *Administrative law and policy of the European Union*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286485.001.0001>.
- Högenauer, A.L. (2021). The mainstreaming of EU affairs: a challenge for parliamentary administrations. *The Journal of Legislative Studies*, 27(4), 535-553.
- Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) (2021). *HNP presenteert Werkplan 2022*. www.nl-prov.eu/hnp-presenteert-werkplan-2022/.
- Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER-I) (2017). *Handleiding Wetgeving en Europa*. Den Haag. www.kcbr.nl/trefwoorden/handleiding-wetgeving-en-europa.
- James, S. (2010). Managing European Policy at Home: Analysing Network Adaptation within the Core Executive. *Political Studies*, 58(5), 930-950. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00816.x>.
- Julen, J. (2019, 17 oktober). Hoe het stikstofgedrocht groeide en ter wereld kwam. *Trouw*. www.trouw.nl/verdieping/hoe-het-stikstofgedrocht-groeide-en-ter-wereld-kwam~be56db7b/.
- Kelemen, R.D., & Pavone, T. (2021). Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3994918>.
- Khan, M. (2021). New Dutch government abandons 'frugal' label with big spending plans. *Financial Times*. www.ft.com/content/126f589c-9fff-41d0-bdd0-1cdf082bff86.
- Kist, R. (2020, 25 mei). Met zo weinig boetes schrikt de privacywaakhond nog niet echt af. *NRC*. www.nrc.nl/nieuws/2020/05/25/veel-klachten-over-privacy-amper-boetes-a4000759.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kommerskollegium. (2022). *For a Single Market Ombudsman in every EU State*. www.kommerskollegium.se/en/publications/reports/2022/a-single-market-ombudsman-in-every-eu-state/.
- Kort, G. (2021, 8 juni). Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water in Nederland? *Europa Decentraal*. <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/voortgang-kader-richtlijn-water/>.
- Kuiper, M. (2021a, 28 juni). In Nederland wordt met duizelingwekkende hoeveelheden mest gefeundeerd. *NRC*. www.nrc.nl/nieuws/2021/06/28/mestfraude-is-in-nederland-alom-tegenwoordig-maar-wordt-nauwelijks-opgespoord-a4049118.
- Kuiper, M. (2021b, 28 juni). Van sjoemelen met systemen tot vervalsingen: mestfraudeurs krijgen alle ruimte. *NRC*. www.nrc.nl/nieuws/2021/06/28/mestland-nederland-doet-weinig-aan-miljoenenfraude-a4049111.
- Logger, B., & Weijnen, P. (2021, 12 mei). Twee inspecteurs voor de totale zee. *De Groene Amsterdammer*. www.groene.nl/artikel/twee-inspecteurs-voor-de-totale-zee#fn1.
- MacCarthaigh, M., & Molenveld, A. (2018). Coordination in Europe. In *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 653-670). Palgrave Macmillan, London.
- Markus, N. (2022, 20 april). Nieuwe natuurrisis dreigt nu Nederland de waterkwaliteit niet op orde heeft. *Trouw*. www.trouw.nl/politiek/nieuwe-natuurrisis-dreigt-nu-nederland-de-waterkwaliteit-niet-op-orde-heeft~babb650d/.
- Martinius, E., & Mastenbroek, E. (2019). Fit for purpose?: Assessing collaborative innovation in the European network for prosecutors for the environment. *European Journal of Risk Regulation*, 10(3), 485-501.
- Mastenbroek, E. (2005). Europa tegen heug en meug: Implementatie van richtlijnen in Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 32(1), 13-23.
- Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1289-1307. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314537>.

- Mastenbroek, E. (2018). Europeanization of policies and administrations. In E. Ongaro, & S. van Thiel (Red.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 823-840). Basingstoke, UK: Palgrave.
- Mastenbroek, E., & Martinsen, D.S. (2018). Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422-435. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1298147>.
- Mastenbroek, E., Schrama, R., & Martinsen, D. (2022). European Administrative Networks. In J. Tosun, & P. Graziano (Red.), *Encyclopedia on European Union Public Policy*. Edward Elgar.
- Mastenbroek, E., & Van Keulen, M. (2006). Beyond the Goodness of Fit – A Preference-based Account of Europeanisation. In R. Holzhaecker, & M. Haverland (Red.), *European Research Reloaded* (pp. 19-24), Deventer: Kluwer.
- Meijers, M., & Rauh, C. (2016). Has Eurosceptic Mobilization Become More Contagious? Comparing the 2009 and 2014 EP Election Campaigns in The Netherlands and France. *Politics and Governance*, 4(1), 83-103. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.455>.
- Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271-290. <https://doi.org/10.1177/002085239406000208>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Bijlage 3: Voorbeeld model decentrale overheden als mededepartement*. <https://archieff28.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20180307151241/https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/08/06/bijlage-3-voorbeeld-model-decentrale-overheden-als-mededepartement/bijlage-3-voorbeeld-model-decentrale-overheden-als-mededepartement.pdf>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019a). *Executive summary of the 6 priorities of the Netherlands for the EU for 2019-2024*. <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/policy-notes/2019/07/01/policy-paper-on-the-priorities-of-the-netherlands-for-the-eu-for-2019-2024-6-parts/Executive+summary+Dutch+policy+papers.pdf>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019b). *EU Governance: towards a future proof EU based on values and focused on results*. <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/policy-notes/2019/07/01/policy-paper-on-the-priorities-of-the-netherlands-for-the-eu-for-2019-2024-6-parts/EU+governance+towards+a+future+proof+EU+based+on+values+and+focused+on+results.pdf>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-fd3bbc94-f598-45b3-abbd-75bfd5b18b97/1/pdf/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy.pdf>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022a). *Staat van de Unie: Kamerbrief 2022*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e31460d499d476ee2016b076652b2273eb86c21f/1/pdf/staat-van-de-unie-2022.pdf>.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022b). *Haags Afstemmingsoverleg: Hofprocedures (ICER-H)*. <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/haags-afstemmingsoverleg.html#anchor-Hofprocedures-ICER-H>.
- Mocca, E. (2019). The ubiquity of the level: The multi-level governance approach to the analysis of transnational municipal networks. *Journal of Contemporary European Research*, 15(3), 269-283.
- Moss, R.D. (2000). Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 1303-1330.
- Neth-ER (z.d.). Over Neth-ER. www.neth-er.eu/nether/over-neth-er.
- Peters, G.B. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pircher, B., & Farjam, M., (2021). Oppositional voting in the Council of the EU between 2010 and 2019: Evidence for differentiated politicization. *European Union Politics*, 22(3), 472-494.

- Raad van State (2005, 4 november). Advies Europese samenwerking. *Kamerstuk* 29993, nr. 22, Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
- Raad van State (2019, 29 mei). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. www.raadvanstate.nl/stikstof/@115651/pas-mag/.
- Raad van State (2022a). *Jaarverslag 2021: Beschouwing*. www.raadvanstate.nl/jaarverslag2021/beschouwing/internationale-samenwerking-onder-druk/.
- Raad van State (2022b). *Toetsingskader*. [www.raadvanstate.nl/advisering/toetsingskader/#:~:text=Bij%20de%20juridische%20toets%20beoordeelt,Grondwet%2C%20Europees%20en%20internationaal%20recht](http://www.raadvanstate.nl/advisering/toetsingskader/#:~:text=Bij%20de%20juridische%20toets%20beoordeelt,Grondwet%2C%20Europees%20en%20internationaal%20recht.).
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004). *Adviesrapport Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaarbestuur/documenten/publicaties/2004/12/15/nationale-coordinatie-van-eu-beleid/Nationale_coordinatie_van_EU-beleid_Adviserapport_200412.pdf.
- Spekschoor, T. (2019, 28 september). Nederland ziet fraude van kustvissers door de vingers. NOS. <https://nos.nl/artikel/2303672-nederland-ziet-fraude-van-kustvissers-door-de-vingers>.
- Spekschoor, T. (2020, 15 februari). Garnalenvissers veel te actief in Wadden- en Noordzee, overheid deed niets. NOS. <https://nos.nl/artikel/2323114-garnalenvissers-veel-te-actief-in-wadden-en-noordzee-overheid-deed-niets.html>.
- Spekschoor, T. (2021, 30 juni). Lees hier hoe Nederland Brussel misleidde om pulsvisvergunningen. NOS. <https://nos.nl/artikel/2387301-lees-hier-hoe-nederland-brussel-misleid-de-om-pulsvisvergunningen>.
- Steunenberg, B. (2006a). Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay. *European Union Politics*, 7(3), 293-319. <https://doi.org/10.1177/1465116506066258>.
- Steunenberg, B., & Voermans, W. (2006b). *The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*. Universiteit Leiden. www.wodc.nl/onderzoeken/onderzoek_377.asp?soort=publicatie&tab=pub.
- 't Hart, P., Princen, S., & Yesilkagit, A.K. (Red.). *The new Eurocrats: National civil servants in EU policymaking* (pp. 31-49). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van den Berg, C., Mastenbroek, E., & Princen, S.B.M. (2016a). *Europese sterren? De werkzaamheden en denkbeelden van 'Europese' ambtenaren in Nederland*. Radboud Universiteit. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/283023>.
- Van den Berg, C., Princen, S.B.M., Mastenbroek, E., & Princen, S. (2016b). Aan de knoppen maar uit de pas? Euroscopsis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren. *Res Publica*, 58(4), 397-422.
- Van der Heijden, M. (2019). Agencies without borders: Explaining partner selection in the formation of transnational agreements between regulators. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12295>.
- Van Keulen, M. (2006). *Going Europe or going Dutch? How the Dutch government shapes European Union Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Keulen, M. (2018). Over Europese grenzen in het Nederlands bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 2. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072002005>.
- Van Keulen, M. (2019). *Verkeer(d) verbonden. Nederlands Europabeleid in de praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Keulen, M. (2021). Die Niederlande. In W. Weidenfeld, & W. Wessels (Red.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (pp. 537-539), Baden: Nomos.
- Van Osch, D. (2022). *Accountability in transgovernmental networks* [PhD thesis]. Leiden University.
- VNG (2022). *Nederlandse gemeenten in Europa: ontwikkelingen en opgaven 2022-2030*. <https://vng.nl/sites/default/files/2022-04/VNG-Europavisie-en-strategie-2022-2030.pdf>.
- VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 2021-2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/rapporten/2021/12/03/coordinatie-nederlands-eu-beleid/Evaluatie+EU-co%C3%B6rdinatie+Hoofdrapport.pdf>.

- Williams, C.J. (2018). Responding through transposition: public Euroskepticism and European policy implementation. *European Political Science Review*, 10(1), 51-70. <https://doi.org/10.1017/s1755773916000187>.
- Zubek, R. (2005). Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes. *West European Politics*, 28(3), 592-619. <https://doi.org/10.1080/01402380500085855>.
- Zubek, R., & Staroňová, K. (2012). Organizing for EU implementation: The Europeanization of government ministries in Estonia, Poland, and Slovenia. *Public Administration*, 90(4), 937-956. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02074.x>.

Margo Trappenburg

INLEIDING

Veel krantenartikelen en media-items op internet en televisie signaleren misstanden waar de politiek of het bestuur onvoldoende aandacht voor zou hebben. Er zijn wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg, er zijn onvoldoende huurwoningen voor woningzoekenden met een laag inkomen, natuurgebieden verpieteren, medewerkers moeten opdringerige bazen of collega's van zich afslaan, de Belastingdienst gebruikt algoritmes met een ingebouwd discriminerend selectiemechanisme... De reeks voorbeelden is moeiteloos uit te breiden. Aandacht vragen voor wantoestanden en oproepen tot ingrijpen en maatregelen van de kant van de overheid is een tweede natuur voor journalisten.

Dit hoofdstuk gaat over een minder mediageniek probleem, dat ik verandergektheit heb gedoopt. In de afgelopen veertig jaar zijn medewerkers in grote delen van de publieke sector geconfronteerd met een eindeloze reeks veranderingen in hun dagelijks werk. Deze medewerkers werden stevast omringd door ambitieuze beleidsmakers of managers die hun organisaties wilden 'kantelen' dan wel 'opschudden', de sector 'op de schop wilden nemen' of het hele veld wilden 'aanpassen aan de eisen van de toekomst'. Verandergektheit draagt niet bij aan de kwaliteit van dienstverlening en ook niet aan het geluk van medewerkers op de werkvloer. Wie zich telkens weer moet verdiepen in nieuwe managementprincipes of moet wennen aan veranderingen in de eigen organisatie heeft minder tijd en energie om bezig te zijn met zijn eigenlijke werk: het helpen van burgers, patiënten, cliënten, leerlingen of studenten (Trappenburg, 2006; 2008).

In dit hoofdstuk wordt eerst bekeken hoe en waarom verandergektheit zich voordoet in de praktijk van beleid en management. Vervolgens bespreek ik hoe de bestuurskunde heeft bijgedragen aan het ontstaan daarvan. Twee bestuurskundige inzichten blijken een belangrijke rol te spelen: de risicoregelreflex en de veranderimperatief. In de laatste paragrafen komen bestuurskundige remedies aan bod die deze twee reflexen kunnen temperen.

VERANDERGEKTE

Verandergekte als gevolg van beleid

In 2021 deden Mariël van Pelt en Radboud Engbersen van het kennisinstituut Movisie en ik onderzoek naar de manier waarop het beroep sociaal werker (voorheen opbouwwerker of maatschappelijk werker) zich in Nederland had ontwikkeld in de afgelopen dertig jaar. We interviewden sociaal werkers uit verschillende afstudeerlichtingen en bespraken vervolgens gezamenlijk de resultaten. Wat ons vooral opviel was dat veel respondenten te maken hadden gehad met 'pendulebeleid'. Respondent 5, een ervaren sociaal werkster, vertelde:

'Maar weet je, in elk werk [zijn er cycli van zo'n] acht jaar, waarin we eerst allemaal vinden dat het preventieve werk fantastisch is en geweldig is. En dan vier jaar later komt de kanteling, dan komt de klap. En inderdaad, vier jaar later wordt het weer afgebouwd. Maar dan ontdekt men dat die afbouw heel slecht is geweest. Dat de saamhorigheid in de wijk achteruit gaat. (...) En hoppa, dan komt er weer een verbeter-slag. (...) Dan zijn we weer in opbouw. Ik heb meerdere opbouwfasen meegemaakt. En ik heb meerdere afbraakfasen meegemaakt.'

Respondent 17 (bijna pensioengerechtigd) beschreef een andere golfbeweging:

'van klein naar groot en groot weer naar klein. Eerder werkten we binnen [huidige gemeente] vanuit één centraal punt. Nu moeten we naar de dorpen. En ik verwacht over vijf jaar dat we weer met z'n allen weer centraal gaan zitten. Dat was in [grote gemeente] ook. Eerder zat je in het stadsdeel zelf. Toen ging je naar een centraal kantoor en van daaruit werkte je. En na de nieuwe bezuinigingen is iedereen weer naar de stadsdelen gegaan. Dus dat ... Ja, en zo komen meerdere dingen steeds terug.'

In 1996 deed Kenneth Hammond, besluitvormingsonderzoeker aan de Universiteit van Colorado, een verdienstelijke poging te verklaren waarom er zoveel pendulebewegingen zijn in het sociaal beleid. Dat heeft volgens Hammond te maken met het feit dat elke gekozen regeling onrechtvaardigheden veroorzaakt. Een overheid die uitkeringen of toeslagen verstrekt wil deze toekennen aan burgers die daar terecht aanspraak op maken. Aan het loket wordt echter nu en dan ook een aanvraag gehonoreerd van een burger die eigenlijk geen recht heeft op de uitkering. Deze onrechtvaardigheid kan aanleiding zijn om het systeem te hervormen en een veel strengere toetsing in te voeren aan het loket. Nu worden er geen onterechte aanvragen meer gehonoreerd, maar nu is het goed mogelijk dat heel terechte claims van burgers worden afgewezen. Een systeem dat feilloos werkt is niet haalbaar, aldus Hammond, en dus hebben beleidsmakers op elk moment een goede reden om het systeem te wijzigen: *'Policy makers rarely understand that this trade off is inevitable, and seldom do they see that the resulting injustice is unavoidable'* (Hammond, 1996, p. 48).

Hoezeer Hammond gelijk heeft blijkt niet alleen uit de getuigenissen van de hierboven geciteerde sociaal werkers, maar ook uit historisch onderzoek. De geschiedenis van de bijstand in Nederland, vanaf de Armenwet uit 1912 tot nu, vertoont precies de door Hammond beschreven afwisseling tussen beleid dat te streng is voor goedwillende burgers en beleid dat te zacht is tegenover misbruik (Trappenburg, 2020). In 2009 verscheen *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, een studie over veranderingen in de sociale zekerheid van de hand van de Amsterdamse onderzoekers Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer. De auteurs hadden zich ten doel gesteld te evalueren wat de opeenvolgende veranderingen in de sociale zekerheid in de laatste decennia van de twintigste en het begin eenentwintigste eeuw hadden opgeleverd. Zij concludeerden mismoedig dat het onmogelijk was om die vraag te beantwoorden. De veranderingen op dit beleids-terrein waren elkaar zo snel opgevolgd dat het eenvoudig onmogelijk was om effecten te meten. Er was bovendien sprake van pendulebeleid. De auteurs schrijven:

‘In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig kende de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld een heel uitvoerig instrumentarium dat sterk op de behoeften van individuele klanten was toegesneden. Arbeidsvoorziening begeleidde niet alleen werkzoekenden naar werk, maar besteedde ook aandacht aan scholing, beroepenvoorlichting, begeleiding bij beroepskeuzen en loopbaanoriëntatie, vakopleiding en cursussen. Deze beleidsinstrumenten werden midden jaren negentig geleidelijk “afgebouwd”, maar na de eeuwwisseling komen het “maatwerk” voor de cliënt en de behoefte aan een geïntegreerde benadering van werk, opleiding en inkomen opnieuw sterk op de voorgrond te staan.’ (p. 160).

Het mechanisme van Hammond zien we ook waar het gaat om de jeugdzorg. Waar de ouderlijke zorg voor kinderen tekortschiet kun je kinderen zo snel mogelijk uit huis plaatsen. Dat is mogelijk de veiligste keuze, maar het levert voor ouders en kinderen veel verdriet op, want uithuisplaatsing gaat nooit gemakkelijk. Kiezen voor een afwachtend beleid (hulp aan huis bij falend ouderschap, een oogje in het zeil houden) levert omgekeerde problemen op, want nu is het mogelijk dat je te laat ingrijpt bij mishandeling of ernstige verwaarlozing (Chapman & Field, 2007). We zien het mechanisme ook in het strafrecht, waar de pendule heen en weer zwaait tussen straf en vervolging enerzijds en een beleid gericht op preventie van criminaliteit door middel van opbouwwerk, zoals de hierboven geciteerde respondent 5 beschrijft (zie ook Shichor, 1992; Kennedy & Kelly, 1981; Goldson, 2000).

In een andere vorm is het mechanisme van Hammond herkenbaar in het onderwijs. Ook daar is sprake van een opeenvolgende reeks beleidswijzigingen in een vergeefse poging om een reeks nastrevenswaardige waarden te bereiken die helaas onderling tegenstrijdig zijn. Klassiek, traditioneel onderwijs (het ‘gewone leren’ in termen van onderwijskundige Greetje van der Werf (2005)) is voor veel leerlingen effectief, maar wel een beetje saai. Bovendien zijn er altijd uitvallers: slimme kinde-

ren die zich vervelen in de klas, zwakke leerlingen voor wie de stof te moeilijk is, probleemkinderen zonder doorzettingsvermogen die het niet voor elkaar krijgen om tijd te besteden aan stof die soms lastig is en niet meteen leuk. Wie vervolgens inzet op enige vorm van ‘competentiegericht leren’, het ‘nieuwe leren’, of ‘twenty-first century skills’, waarin de klassikale instructie is vervangen door zelfstudie en meer ruimte voor eigen inbreng van de leerling, merkt dat dit voor sommige – vaak vooral begaafde – leerlingen prettig is, maar voor andere – vaak vooral zwakkere – leerlingen niet. Ook al zijn deze nadelen op enig moment bekend, dan nog wordt terugkeren naar het klassieke leren niet blijvend gezien als het hoogst haalbare. Varianten van het nieuwe leren steken telkens opnieuw de kop op (Van Manen, 2019; Tijd voor onderwijs, 2008; PlatformOnderwijs2032; Dijsselbloem, 2021).

Een tweede Hammond-pendule in het onderwijs heeft betrekking op inclusiviteit. Kinderen met leer- en gedragsproblemen zijn vaak stoorzenders in een klaslokaal. Docenten verwijzen hen daarom soms naar het speciaal onderwijs, zodat de rest van de klas meer opsteekt. Voor de doorverwezen leerlingen is het speciaal onderwijs soms ook beter (kleinere klassen, meer aandacht van de leerkracht), maar niet altijd. Kinderen met gedragsproblemen die allemaal samen in een klasje zitten hebben soms een slechte invloed op elkaar en leren dan minder. Dat zou ervoor pleiten om kinderen zo veel mogelijk en zo lang mogelijk binnen het reguliere onderwijs te houden, maar dat gaat ten koste van de rest van de klas (Lindsay, 2003).

Een derde pendule wordt beschreven door ex-minister Jeroen Dijsselbloem, die een boek schreef over de verschillende generaties in zijn onderwijsfamilie. In de inleiding schrijft hij over het zogeheten stapelen (overstappen van mavo naar havo naar vwo of van mbo naar hbo naar wo):

‘Sommige veranderingen zijn eerst aangejaagd door beleidsmakers en daarna weer afgeremd. Stapelen was de uitgelezen mogelijkheid voor kinderen die met weinig bagage begonnen aan het onderwijs om toch met zoveel mogelijk bagage te vertrekken. Toen in de jaren tachtig het aantal scholieren en studenten sterk was gestegen werd het beleid weer omgegooid om zo de gemiddelde studieduur te bekorten en de kostenontwikkeling te beheersen. (...) Een andere pendule die heen en weer blijft gaan, zijn de initiatieven om het schoolcurriculum te verbreden, om kort daarna weer te roepen om meer verdieping. (...) Van al te veel consistentie kunnen ze in het onderwijs helaas niet uitgaan’ (Dijsselbloem, 2021).

Hammond-pendules worden deels veroorzaakt door het mechanisme dat Hammond zelf beschrijft: elk systeem produceert onrechtvaardigheid en dus is er op elk moment reden om het systeem te veranderen. In de woorden van Christopher Pollitt, die pendules bespreekt in zijn boek *Time, Policy and Management*: *‘[t]he grass on the other side always looks greener, so, over the years, reformers wobble between alternatives which each carry advantages and disadvantages’* (Pollitt, 2008, p. 53). Maar waar

het gaat om beleid worden de veranderingen ook veroorzaakt of verergerd door electorale cycli en een op- en neergaande conjunctuur in de economie. Linkse en rechtse politici kunnen met recht zeggen dat een verkiezingsuitslag in het voordeel van rechts of links betekent dat kiezers de voorkeur geven aan rechts dan wel links beleid, en als de kiezers hier na vier jaar weer anders over denken, dan lijkt terugdraaien van beleid in omgekeerde richting in een democratisch systeem de aangevoerde weg. Bij conjuncturele cycli is het verband minder evident. Keynesiaanse economen pleiten voor overheidsuitgaven in tijden van neergang terwijl neoliberale markteconomen juist dan willen bezuinigen, maar dat conjuncturele cycli bestaan en een deel van het pendulebeleid verklaren lijkt aannemelijk. 't Hart (2001) beschrijft hoe beleid kan worden gezien als een cyclus waarin telkens een andere waarde dominant is: verdeelde versus geconcentreerde macht, effectiviteit versus normatief wenselijke uitkomsten, realisme versus idealisme, vrijheid versus gelijkheid.

Verandergekte als gevolg van management

In het hierboven beschreven onderzoek onder sociaal werkers kwamen niet alleen beleidspendules aan bod. Onze respondenten waren ook regelmatig geconfronteerd met veranderingen ingezet door de managers en bestuurders van hun organisaties. Fusies en reorganisaties bijvoorbeeld:

'En wat het ook lastig maakt, is dat wij heel veel veranderingen achter elkaar meemaken. Vooral de fusies. We zijn gefuseerd in 2016 van vier verschillende organisaties tot één organisatie. [...] En dan werd ook meteen gezegd: ja, jullie worden ook zelf-organiserende teams. Dus geen managers, geen coördinatoren. Nou, medewerkers van vier verschillende organisaties bij elkaar in gezet in teams en dan is er gezegd: bekijk het maar. (...) Nou, dan kun je je voorstellen hoe heftig dat ook geweest is, een hoop ontevredenheid, dingen die niet liepen. En nu sinds kort [...] hebben ze toch weer gekozen voor teamcoördinatoren' (respondent 2).

Respondent 4 zag een golfbeweging waar het ging om registratieverplichtingen.

'Ik vond dat eerst best wel meevallen toen ik jong begon op de dagbehandeling. (...) Hulpmiddelen en behandelplannen, dat vond ik allemaal wel in dienst van de behandeling staan. Daar was ik redelijk content mee. In de periode daarna, 15 jaar als ambulante hulpverlener: ik kan je boekwerken laten zien. 15/16 kantjes alleen al van mij. (...) Toen kwam ook nog tijdschrijven en registreren daarbij. Dat is een van de redenen toen de buurtteams kwamen, dat ze zeiden dat het er af moet... (...) Ik ben echt voor m'n gevoel van heel veel naar bijna niks gegaan. Dat heeft ook weer zich ontwikkeld. (...) Ik vind wel dat het wel weer terugkomt. Dat blijkt toch enige verantwoording of verslaglegging nodig is.'

Ook dit beeld van organisaties verwickeld in fusies, of juist verzelfstandigingen, waarin managementlagen worden geschrapt of juist weer ingevoerd, waarin meer

en minder uitgebreide systemen van registratie en verantwoording worden opge-
tuigd en ook weer afgeschaft, is bekend. Een review-artikel uit 2005 definieert
organisatorische verandering als *'structural changes such as the merger of two organi-
zations, the merger of two organizational subunits, the establishment of a new organizatio-
nal subunit, or the delayering, downscoping, and downsizing of an organization.'* Daar-
naast gaat het om *'system changes, such as the implementation of a balanced score card or
a new reward system'* en om *'process changes, such as the introduction of new work pro-
cesses, changes in formal job descriptions, or the substitution of processes performed by
humans for processes performed by machines'* (Lines, 2005, p. 10).

Bestuurskundigen Christopher Hood en Michael Jackson legden in hun boek
Administrative Argument (1991) uit waar deze organisatorische veranderingen van-
daan komen. Er zijn in elke organisatie vragen die moeten worden beantwoord.
Bijvoorbeeld over het in eigen hand houden versus het outsourcen van bepaalde
diensten (schoonmaak, boekhouding). Of over het belonen van medewerkers:
wordt dit gedaan op basis van individuele prestatie, naar rato van ervaring of nog
anders? Over het werven van nieuwe medewerkers: kies je voor de meest getalen-
teerde mensen? Of juist voor betrouwbare, middelmatige medewerkers die moge-
lijk loyaler zijn aan de organisatie? Over samenwerkingsvormen: kies je voor vaste
teams van medewerkers of juist voor een telkens wisselende samenstelling? Wil je
dat medewerkers zich specialiseren of wil je ze juist flexibel kunnen inzetten op
verschillende plekken in de organisatie? Op al deze vragen worden verschillende,
vaak haaks op elkaar staande antwoorden gegeven. Hood en Jackson inventari-
seerden maar liefst 99 verschillende managementdoctrines. Het is voor managers
dus op elk moment mogelijk om, op basis van enkele van de 99 plausibele doctri-
nes, hun organisatie te gaan reorganiseren. Geen enkele organisatie is perfect en, in
de woorden van de Zweedse organisatiekundige Nils Brunsson, *'administrative
reforms can be suggested as a remedy for almost any kind of problem'* (Brunsson, 2009,
p. 92). *'Usually, reforms trigger a constant flow of problems thereby creating a need for
new reforms, so that reforming becomes a stable state'* (Brunsson, 2009, p. 96).

Waar het gaat om beleid worden hervormingen mede veroorzaakt door electorale
en conjuncturele cycli. Waar het gaat om management en organisatie speelt mode-
gevoeligheid een belangrijke rol. Nogmaals Nils Brunsson: *'There seem to be fairly
strong fashions in the organizational world, as regards the right solution and the right pro-
blems. (...) Strong fashions guarantee that the practices of an organization will at least
sometimes appear old-fashioned and in need of reform.'* (Brunsson, 2009, p. 97). Ook
Hood en Jackson (1991, pp. 18-19) spreken over modes: net als korte en lange rok-
ken zijn ook management-doctrines nu eens 'in' en dan weer 'uit'. Hans de Bruijn
(2008) wijst erop dat managers vaak dezelfde cursussen en symposia bezoeken en
daar de nieuwe modes oppikken en van elkaar overnemen.

BESTUURSKUNDIGE INZICHTEN

Verandergekte heeft meerdere oorzaken. Het lijkt plausibel dat een belangrijk deel van de veranderingen wordt aangejaagd door de media, door krantenstukken en televisie-items waarin misstanden worden aangekaart en waarin wordt aangedrongen op ingrijpen. Jesse Frederik legt in zijn boek over de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst uit dat het zeer strenge anti-fraudebeleid bij de dienst werd ingegeven door een televisiereportage in 2013 over een Bulgaars dorpje, waar de inwoners konden leven van zorgtoeslagen die zij, op basis van valse huur- en arbeidscontracten, inden in Nederland. De Bulgarenfraude vormde de opmaat tot een zeer streng beleid waarin alle onterecht betaalde toeslagen in totaliteit konden worden teruggevorderd, ook al waren de burgers die de toeslagen hadden gekregen te goeder trouw. De Hammond-pendule slingerde later weer richting mildheid en maatwerk door toedoen van de kritische Kamerleden Omtzigt en Leijten, maar zeker ook door media-aandacht voor de andere kant van de pendule. Frederik (2021) bespreekt ook een pendule-achtige zwaai van streng naar mild in de jurisprudentie van de Raad van State.

Socioloog Richard Sennett (2006; 1999) wijst erop dat bedrijven, bestuurders, managers maar ook werknemers sinds de jaren tachtig worden beoordeeld op hun veranderingsbereidheid. Goed functionerende bedrijven worden toch gereorganiseerd om aan de buitenwereld, de aandeelhouders, te laten weten dat men innoveert. Vroeger moesten bedrijven bewijzen dat ze stabiel waren; nu wordt *'the willingness to destabilize one's own organization'* positief geduid (Sennett, 2006). Deze cultureel-economische verandering heeft zich vanuit het bedrijfsleven ook verspreid naar de publieke sector.

Er is sprake van een media-effect, en er zijn algemene maatschappelijke ontwikkelingen die de verandergekte kunnen verklaren. Maar daarnaast lijkt het passend om te bezien hoe de bestuurskunde heeft bijgedragen aan dit verschijnsel. De ambtenaren op ministeries en bij gemeentelijke diensten die de vele veranderingen initiëren hebben vaak een bestuurskunde studie gedaan, hetzij als vooropleiding, hetzij in de vorm van bijscholing of kortdurende cursussen. Datzelfde geldt voor managers en bestuurders in organisaties. Beleidswijzigingen en organisatieveranderingen zijn bovendien vaak het gevolg van adviezen van door bestuurskundigen bevolkte commerciële organisatieadviesbureaus of officiële adviesorganen die, zo weten we al sinds Anthony Downs daar in de jaren zestig op wees, geen belang hebben bij handhaving van de status quo. Downs had het destijds over stafafdelingen binnen grote organisaties en schreef: *'to justify their own existence, staff members are strongly motivated to criticize the line's behavior and press for changes'* (Downs, 1967, p. 155). Ditzelfde geldt voor adviesbureaus in relatie tot de organisaties waarover zij adviseren.

Twee bestuurskundige inzichten zorgen in het bijzonder voor pendulebeleid. Het eerste inzicht is dat elke fout, misser, ongeval, of incident een kans zou moeten zijn om van te leren en te verbeteren. Het tweede inzicht is dat managers en bestuurders hun organisaties zouden moeten aanpassen aan en voorbereiden op de toekomst. Beide inzichten zijn waardevol, maar kunnen bij te drastische toepassing zorgen voor pendulebeleid of -management. Het zijn als het ware medicijnen waarvan de dosering nauwkeurig moet worden bepaald. Bij het eerste inzicht is al het nodige denkwerk gedaan over de juiste dosering door en onder leiding van een projectgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken vanaf 2010 (Rijksoverheid.nl). Bij het tweede inzicht staat het denkwerk over de juiste dosering nog in de kinderschoenen. In dit hoofdstuk zullen we enkele stapjes zetten, in de hoop dat dit thema vervolgens verder wordt uitgedacht in bestuurskundig onderzoek.

Een incident is een kans om van te leren: de risico-regelreflex

Stel, er gebeurt iets. Er zitten vliegen in de operatiekamer van een ziekenhuis. Een vrouw komt om het leven doordat er een boom op haar hoofd valt tijdens een boswandeling. Een docent op een middelbare school heeft proefwerkopgaven doorgespeeld aan zijn leerlingen. Bezoekers van een bloemenveiling lopen een legionella-besmetting op. Tijdens een proefverlof verkracht een gedetineerde een tienermeisje. Er breekt brand uit in de metro. In een bijna lege trein op de late avond wordt een passagier met een mes bedreigd door een medepassagier.

Dit zijn allemaal voorvallen waarover we het met elkaar eens zijn: dit had allemaal beter niet kunnen gebeuren. In veel van dit soort gevallen wordt vervolgens onderzoek gedaan. Door een inspectie, door een groep medewerkers in de organisatie, of door een onderzoeks- en adviesbureau van buiten. In zo'n onderzoek wordt vrijwel nooit geconstateerd dat er sprake was van domme pech. Doorgaans wordt er gekeken hoe dit heeft kunnen gebeuren en vervolgens wordt er nagedacht over manieren om dit voortaan te voorkomen. Meer controles op ramen en deuren in de operatiekamer. Beter screening van bomen om te kunnen vaststellen welke zodanig zijn aangetast dat ze zouden kunnen omvallen. Proefwerken achter slot en grendel bewaren en geheimhouden voor de docenten. Kranen in openbare ruimten regelmatig laten testen op legionella. Gedetineerden op proefverlof 24/7 laten vergezellen door een medewerker van de reclassering. Veiligheidsmaatregelen nemen in de metro. Treinpassagiers na 22 uur aan een screening onderwerpen. We spreken van een risico-regelreflex.

Vervolgens gaan al die extra veiligheidsmaatregelen knellen: het blijkt veel te duur om bomen te scannen. Het is vervelend als amateursportclubs telkens hun kleedkamerdouches moeten sluiten omdat er eerst nog moet worden getest op legionella. Het is heel lastig als docenten niet meer zelf proefwerken mogen maken en

daarover met elkaar kunnen spreken. Het is heel duur om zoveel bewaking te regelen tijdens een proefverlof. Treinpassagiers protesteren tegen de in hun ogen onzinnige screening (Helsloot & Scholtens, 2015; Trappenburg & Schiffelers, 2012). Na enige tijd slingert de pendule dus weer terug, tot het volgende incident.

Er zijn verschillende manieren bedacht om beleidsmakers en managers te behoeden voor de risico-regelreflex. Michiel van Eeten (2010) hield een pleidooi voor fatalisme: ongevallen en incidenten gebeuren; het heeft geen zin om alles krampachtig trachten te voorkomen. Het is beter om dit gegeven te accepteren en ruimhartig compensatie uit te keren als het misgaat. Ira Helsloot en het door hem opgerichte Crisislab proberen veiligheidsbeleid rationeel door te rekenen, om preciezer inzichtelijk te maken wat veiligheidsmaatregelen kosten en hoeveel ellende daar mee kan worden voorkomen, zodat je direct kunt zien dat sommige voorzorgsmaatregelen disproportioneel zijn. Helsloot en collega's pleiten daarnaast en vervolgens ook voor democratische besluitvorming over veiligheidsmaatregelen. Hun ervaring is dat als je mensen sec vraagt of zij zich veilig voelen in de metro, wetende dat er geen redden aan is als er brand uitbreekt, mensen zich voorstander zullen tonen van veel strakker veiligheidsbeleid. Maar als je diezelfde mensen laat zien hoeveel een echt effectief veiligheidsbeleid in de metro zou kosten, hoeveel extra belasting dit met zich mee zou brengen, of hoeveel huizen dan minder zouden moeten worden gebouwd, gaan zij alsnog akkoord met een zeker risico, omdat verstandige burgers begrijpen dat honderd procent veiligheid simpelweg niet bestaat (Helsloot, 2012; Helsloot, Scholtens, Groenendaal & Stapels, 2012). Tot slot zou in een aantal gevallen het veiligheidsbeleid kunnen worden verplaatst naar de individuele burger, die dan zelf zou moeten afwegen of hij de risico's accepteert van wandelen op de pier van IJmuiden bij windkracht 9, een feest geven in tijden van corona, of meedoen aan de ontgroeningsrituelen van een studentencorps.

Al deze maatregelen om de risico-regelreflex te beteugelen hebben zelf ook weer hun beperkingen, waarvan misschien de belangrijkste te maken heeft met het feit dat burgers sterk kunnen verschillen in de mate waarin zij risico's accepteren. Bij toepassing van de Crisislab-remedies bestaat de kans dat je als andersdenkende burger wordt onderworpen aan een veiligheidsbeleid dat rationeel misschien verdedigbaar is of democratisch is vastgesteld, maar dat jij niet streng genoeg vindt of juist buitenproportioneel en veel te duur. Nog prangender speelt dit probleem als de risico's zijn geprivatiseerd maar jij, vanwege andermans roekeloze omgang met risico's, bijvoorbeeld corona oploopt ondanks jouw eigen voorzichtigheid. Dat neemt niet weg dat het simpele feit dat de risico-regelreflex is gekarakteriseerd als een fout waar beleidsmakers en managers voor uit moeten kijken een heilzaam medicijn is in de strijd tegen pendulebeleid en -management.

Managers moeten hun organisatie aanpassen aan de veranderende omgeving en voorbereiden op de toekomst: de veranderimperatief

Vroeger, zo lezen we vaak in managementhandboeken, bestond management uit het faciliteren van wat in bestuurskundejargon 'het primaire proces' heet. Management zorgde ervoor dat medewerkers zich konden wijden aan hun werk en niet hoefden te tobben over loonstrookjes, roosters van ondersteunend personeel, schone werkplekken en goed functionerende registratiesystemen. Dit zouden we nu misschien 'administratie' noemen, lezen we in Noordegraaf (2015, p. 18): '*Administration is static, management is dynamic.*' Modern leiderschap is '*dealing with complexity*' of '*dealing with change*'. Dat is wat moderne managers leren op leiderschaps-cursussen (Noordegraaf, 2015, p. 41). 'Van beleidsmanagers wordt verwacht dat ze plannen maken en middelen verdelen. Van bestuurders wordt verwacht dat ze strategieën ontwikkelen en reorganisaties doorvoeren.' (Noordegraaf, 2008, p. 22). Vertaald naar het dagelijks leven in hedendaagse organisaties betekent dit dat bestuurders, managers en leidinggevendenden die hun vak serieus nemen, die willen doen waarvoor zij betaald worden, op elk moment een SWOT-analyse kunnen maken van hun organisatie, waarin ze toekomstige kansen en bedreigingen voor de organisatie in kaart brengen en een sterkte-zwakte-inventarisatie opstellen die moet uitwijzen hoe de organisatie strategisch kan inspelen op die kansen en bedreigingen. Vervolgens wordt er een plan gemaakt om de organisatie meer of minder ingrijpend te veranderen en dat plan moet via een *Plan-Do-Check-Act*-cyclus worden ingevoerd en worden opgevolgd door weer nieuwe plannen.

In een verhelderend artikel met de passende titel 'The Fetish of Change' legt organisatiekundige Christopher Grey (2003) uit hoe de veranderimperatief in de bestuurskunde is ontstaan. Het begon ermee dat wetenschappers aannamen dat wij – mensen uit de laatste decennia van de twintigste en de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw – leven in een tijdperk van ongeëvenaard snelle verandering. Onderzoekers beginnen boeken en artikelen met die aanname, verwijzen naar andere onderzoekers die deze aanname delen en troffen blijkbaar zelden een kritische beoordelaar van hun tekst die hen verzocht deze aanname te onderbouwen door een vergelijking tussen, pakweg, veranderingen als gevolg van de val van het Romeinse rijk, de pest, de Renaissance, de uitvinding van de stoommachine, de Eerste Wereldoorlog, de Tweede Wereldoorlog en de introductie van de iPhone. De hypothese van de ongeëvenaard snelle verandering werd simpelweg geaccepteerd.

Vervolgens is veel van de organisatiekundige literatuur impliciet of expliciet geschoeid op een Darwinistische leest: organisaties moeten worden aangepast aan veranderende tijden, anders wacht hun het lot van de dodo, de mammoet en de sabeltandtijger. Grey wijst erop dat de Darwinistische metafoor misleidend is: de

omgeving van organisaties bestaat voor het grootste deel uit andere organisaties. *'This means that as an organisation changes, it contributes to the rationale for change in other organisations, which in turn provides a rationale for change in the original organisation'*, aldus Grey (2003, p. 7). De notie van de ongeëvenaard snelle verandering wordt daarmee een *self-fulfilling prophecy*.

De laatste stap in Grey's redenering gaat over de vraag waarom *change management* vaak zo weinig succes heeft. Dit heeft volgens organisatiekundigen te maken met de psychologische weerstand tegen veranderingen waar veel medewerkers mee zouden kampen. Medewerkers hebben, volgens deze theorie, een natuurlijke gehechtheid aan het vertrouwde en het is de taak van de manager om daar doorheen te breken. Grey zet vraagtekens bij deze verklaring. In zijn visie zouden medewerkers direct akkoord gaan met een salarisverhoging van tien of vijftig procent, zonder protesten over onverhoedse en onnodige veranderingen. Dat medewerkers bij de door hun managers voorgestelde veranderingen zo vaak wél 'in de weerstand schieten' komt doordat de voorgestelde verandering voor hen een verslechtering betekent. *'Most change management initiatives entail, a least for some, more work, less pay or no job. If they did not, they would probably not be resisted.'* (Grey, 2003, p. 13). We kunnen daaraan toevoegen dat medewerkers die een verandering ervaren als pendulebeleid of -management hier sceptisch tegenover kunnen staan, zelfs als ze er niet op achteruitgaan in salaris of hoeveelheid werk.

Bij de risico-regelreflex is het heilzaam om te weten dat dit een reactie is die kan optreden na incidenten en die te ver kan doorslaan en dan kan leiden tot pendulebeleid of -management. Bij de veranderimperatief is inzicht in het bestaan ervan ook een eerste begin. Maar daarnaast kan het helpen als bestuurskundigen een aantal manieren ontwikkelen om managers en beleidsmakers te helpen deze valkuil te vermijden, net als gebeurd is bij de risico-regelreflex. Het is onvermijdelijk dat die pogingen om de veranderimperatief te temperen zelf toch weer een verandering betekenen; de bestuurskunde is een wetenschap vol paradoxen. Dat betekent ook dat we bij het zoeken naar remedies terecht kunnen bij diezelfde bestuurskunde, zij het soms bij wat oudere inzichten.

HOE KEREN WE DE VERANDERIMPERATIEF?

Om de veranderimperatief te beteugelen zijn drie verschillende remedies noodzakelijk. De eerste heeft te maken met inhoud van opleidingen bestuurskunde of nascholingscursussen voor managers. De tweede is het vinden van een alternatief voor de SWOT-analyse en de verandertrajecten die managers en bestuurders nu beschouwen als hun corebusiness. En de derde is het zoeken naar een alternatief voor de Darwinistische metafoer: de wereld verandert in razend tempo en organisaties moeten daarin meegaan om te overleven.

In het hierboven al aangehaalde *Time, Policy, Management* signaleert Pollitt (2008, pp. 8-9) dat bestuurskundigen, beleidsmakers en managers zeer beperkt aandacht hebben voor het verleden. De manager is verantwoordelijk voor de toekomst, en blijven hangen in het verleden is in veel managementhandboeken het domste wat de manager of bestuurder kan doen. Om de veranderimperatief te bestrijden, zou het daarom voor de hand liggen om de geschiedenis vaker te bestuderen. Bestuurskunde-opleidingen zouden meer aandacht kunnen besteden aan de geschiedenis van bepaalde beleidsterreinen, zodat studenten zien hoe pendules heen en weer gaan. Studenten zouden kunnen worden aangemoedigd om in hun afstudeerscripties studie te maken van de recente geschiedenis van organisaties, met hetzelfde doel. Als deze studenten dan later ambtenaar zijn bij een gemeente of ministerie kunnen zij hun politieke bazen die nieuw beleid overwegen in elk geval wijzen op eerdere, vergelijkbare interventies. Voorheen (zeg, tot aan de jaren zeventig/tachtig) was dit heel gebruikelijk, aldus Pollitt & Bouckaert (2004). Hoge ambtenaren wezen bij ieder nieuw beleidsvoornemen (dat doorgaans voor een deel kon worden getypeerd als oude wijn in nieuwe zakken) op de consequenties en de nadelen. *'In traditional, permanent bureaucracies, cautionary wisdom about [...] administrative constraints was built up, case by case and over time, and used by seasoned career officials to warn politicians of the likely limitations of their proposed innovations [...]. Since the 1970s, however, in the most radically reforming countries this kind of cautious mandarin has gone out of cultural fashion in favour of the "can do" executive.'* (Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 29). Meer aandacht voor geschiedenis zou de *'can do' executive* weer wat terug kunnen dringen of in toom kunnen houden (vergelijk ook 't Hart, 2014, pp. 7-8).

Vervolgens moeten we gaan werken aan een andere beroepsopvatting voor managers en bestuurders. Zolang managers denken dat zij worden betaald om SWOT-analyses te maken en reorganisaties door te voeren blijft de veranderimperatief in stand. Ook hier ligt een terugkeer naar vroeger, naar wat Noordegraaf aanduidt als *administration* voor de hand. Managers zouden zich ten doel kunnen stellen hun organisaties soepel te laten draaien. We zouden kunnen werken aan een nieuw Engelstalig acroniem ter vervanging van de SWOT-analyse, bijvoorbeeld het 4S-model: *speak, store, shield, stay*. Nieuwe managers in organisaties zouden met hun ervaren senior medewerkers uitgebreid moeten spreken (*speak*) over het verleden van de organisatie, om gevoel te krijgen voor wat daar allemaal is gebeurd, om de goede dingen te kunnen koesteren en bewaren. De taak van de manager laat zich vervolgens karakteriseren als 'opruimen' (*store*): in een huishouden is dit een essentiële taak; in een organisatie is dit evenzeer het geval. Een 4S-manager moet zorgen dat het institutionele geheugen van de organisatie intact en nazoekbaar blijft, door dossiers overzichtelijk op te bergen, ICT-systemen te continueren en nazoekbaar te houden. En ook in andere betekenissen is opruimen een goede metafoor voor wat een manager zou moeten doen: zorgen voor geschikte werkruimtes,

passende vormen voor overleg, regelmatige functioneringsgesprekken om te kijken of medewerkers het naar hun zin hebben en goed presteren. Onderhoud en opruimen: het zijn vaak onzichtbare taken, maar waar ze niet worden vervuld valt het direct op (denk maar aan stakende schoonmakers of vuilnisophalers: je realiseert je lang niet altijd hoe fijn het is om in een schoon gebouw te werken of in een nette straat te wonen, totdat de schoonmaker er het bijltje bij neergooit).

De derde S staat voor *shield*, een term ontleend aan het werk van Mathieu Wegge-man (2007), die betoogt dat de beste manager zich opstelt als een hitteschild. Hij of zij houdt de gekte van buiten of bovenaf tegen en zorgt dat zijn medewerkers gewoon hun werk kunnen doen. De vierde S, ten slotte, staat voor *stay*. Moderne managers zijn vaak enorme *jobhoppers*, ze zijn er tijdelijk, zetten een reorganisatie in gang en vertrekken dan weer, op weg naar een volgende uitdaging. Noordegraaf (2008, p. 14) spreekt over *seagull management*: de manager is als 'een zeemeeuw die luid krijsend binnenkomt, de boel onderschijft en weer luid krijsend wegvliegt'. Een manager die stabiliteit en continuïteit wil bieden zou die continuïteit zelf kunnen belichamen. Het is goed mogelijk dat dit voor hedendaagse managers training en oefening vereist in doorzettingsvermogen en frustratietolerantie (trainingen in het 4S- model).

De derde remedie voor de veranderimperatief is een metafoor die (althans gedeel-telijk) de plaats kan innemen van het Darwinistische denken over organisaties. Hier kunnen we denken aan de verbouwing. Hoewel er geroutineerde doe-het-zel-vers bestaan die bewust overgaan tot de aanschaf van een 'klushuis' en die er ver-volgens plezier aan beleven om dit van jaar op jaar een stukje mooier te maken, hebben veel mensen een grote hekel aan de troep en het gedoe die een verbouwing met zich meebrengt. Dat geldt voor hun eigen huis, maar het geldt ook voor hun eigen stad: gebouwen in de steigers, opgebroken wegen, blootliggende riolen zijn evenzovele aanslagen op het woongenot, ook al komt het over drie, tien of vijftien jaar goed en zal de stad er dan mooier bij liggen. Transitiefases waarin de stad of het huis worden verbouwd zijn een bron van ongenoegen. Een verandertraject of een reorganisatie is vergelijkbaar met een verbouwing en in veel gevallen gaat het dan ook nog om een verbouwing met een onduidelijk eindresultaat. Om de veran-derimperatief te bedwingen vragen we managers om elke reorganisatie te bezien als een verbouwing die wordt voorgesteld aan de direct betrokken huisgenoot/partner. In een enkel geval zal de partner akkoord gaan met de plannen en alle komende rompslomp voor lief nemen. Sommige verbouwingen zijn wenselijk, bij-voorbeeld omdat de badkamer of de keuken er echt niet meer uitziet. Andere ver-bouwingen zijn noodzakelijk, omdat het huis anders verzakt, of omdat het huis kli-maatbestendig moet worden gemaakt. Maar in veel andere gevallen zal de partner voorstellen om het nog een tijdje aan te zien en eerst eens flink te gaan opruimen.

TOT BESLUIT

Dit is natuurlijk geen pleidooi voor een volledige opschoning van de bestuurskundige gereedschapskist. Het centrale inzicht in veel literatuur rond beleid en management – dat de wereld verandert en dat het de taak is van beleidsmakers en managers om daarover na te denken en hun organisaties daarop voor te bereiden – is voor diverse ontwikkelingen precies het juiste perspectief. Het belangrijkste voorbeeld in deze tijd is de klimaatverandering of de milieuproblematiek, maar daarnaast zijn er technologische ontwikkelingen die invloed hebben op de manier waarop we leven, leren, werken en politiek bedrijven (Brynjolfsson & McAfee, 2014; Susskind, 2020) en demografische veranderingen zoals de vergrijzing, die urgente aandacht eisen van vele beleidsmakers en managers in organisaties (WRR, 2021, pp. 41-47). Pendulebeleid komt weliswaar veel voor, maar daarnaast zijn er lange termijn beleidssuccessen. Denk aan de gestage daling van het aantal rokers sinds de jaren zeventig (Willemsen, 2017). Aan het dalende aantal verkeersongevallen sinds diezelfde periode (Bax, 2011). Of aan de stijgende arbeidsparticipatie van ouderen sinds de jaren negentig (CPB, 2018, pp. 8-9).

Het nadenken over remedies tegen de veranderimperatief is bedoeld om de bestuurskundige gereedschapskist aan te vullen, met een enkel nuttig nieuw instrument, maar vooral met bijsluiters over de juiste dosering van veelgebruikte instrumenten.

REFERENTIES

- Bax, C. (2011). *Processes and patterns. The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy*, [diss. Radboud Universiteit].
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford UP.
- Brynjolfsson, E., & McAfee A. (2014). *Het tweede machinetijdperk*. Unieboek/Het Spectrum.
- Centraal Planbureau (2018). *Arbeidsparticipatie*. CPB Notitie 20 december 2018.
- Chapman, M., & Field J. (2007). Strengthening our Engagement with Families and Understanding Practice Depth. *Social Work Now*. https://thehub.swa.govt.nz/assets/documents/42800_social-work-now-38-dec07.23-30_0.pdf.
- De Bruijn, H. (2008). *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*. SDU.
- Dijsselbloem, J. (2021). *De onderwijsfamilie*. Prometheus.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. The Rand Corporation.
- Eeten, M. (2010). *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*. NSOB Den Haag.
- Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire. *De Correspondent*, e-book.
- Goldson, B. (2000). 'Children in need' or 'Young Offenders'? Hardening Ideology, Organizational change and New Challenges for Social Work with Children. *Trouble, Child and Family Social Work*, 5, 255-265.
- Grey, C. (2003). The Fetish of Change, Tamara. *Journal of Critical Postmodern Organization Science* 2(2), 1-19.

- Hammond, K.R. (1996). *Human Judgment and Social Policy. Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Injustice*. Oxford UP.
- Helsloot, I. (2012). *Veiligheid als (bij)product Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers*. Oratie Radboud Universiteit.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Boom/Lemma.
- Helsloot, I., Scholtens, A., Groenendaal, J., & Stapels, A. (2012). De Nederlandse burger nader verkend: nuchter mits geïnformeerd. In I. Helsloot, & J. van Tol (Red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (pp. 141-165). Ministerie van BZK.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot.
- Kennedy, D.B., & Kelly, T.M. (1981). The Swinging Pendulum of Correctional Reform. *Criminal Justice Review*, 44-47.
- Lindsay, G. (2003). Inclusive education. A critical perspective. *British Journal of Special Education*, 30(1), 3-12.
- Lines, R. (2005). The structure and function of attitudes toward organizational change. *Human Resource Development Review* 4(1), 8-32.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Lemma.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, professionalism and politics*. Palgrave.
- Platformonderwijs 2032 (2016). *Ons onderwijs 2032*. Eindadvies, <https://curriculum.nu/wp-content/uploads/2018/05/Ons-Onderwijs2032-Eindadvies-januari-2016.pdf/>.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management. Governing with the Past*. Oxford UP.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/verantwoord-omgaan-met-risicos.
- Sennett, R. (1999). *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. Norton & Co, e-book.
- Sennett, R. (2006). *The Culture of the New Capitalism*. Yale University Press, e-book.
- Shichor, D. (1992). Following the Penological Pendulum: The Survival of Rehabilitation. *Federal Probation*, 56(2), 19-25.
- Susskind, D. (2020). *A world without work. Technology, automation, and how we should respond*. Metropolitan Books.
- 't Hart, P. (2001). *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. De Balie, Amsterdam.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. NSOB.
- Tijd voor onderwijs (2008). *Rapport van de commissie Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen*.
- Trappenburg, M. (2006). Tips voor in uw verkiezingsprogramma. *NRC Handelsblad*, 28 april.
- Trappenburg, M. (2008). Veranderdrift. In F. Ankersmit, & L. Klinkers (Red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (pp. 86-102). Van Gennep, Amsterdam.
- Trappenburg, M. (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand. In Thomas Kampen et al. (Red.) *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (pp. 23-44). Van Gennep.
- Trappenburg, M., & Schiffelers, M.-J. (2012). How to escape the vicious circle: the challenges of the risk regulation reflex. *European Journal of Risk Regulation*, 3(3), 283-291.
- Van der Werf, M.P.C. (2005). *Leren in het studiehuis: consumeren, construeren of engageren?* Oratie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Gestel, N., De Beer, P., & Van der Meer, M. (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam UP.
- Van Manen, P. (2019). *Wanneer krijgen we weer les? De opmerkelijke praktijk van gepersonaliseerd onderwijs*. Scriptum Books.

- Weggeman, M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen. Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Scriptum Management.
- Willemsen, M. (2017). Het Nederlandse tabaksontmoedigingsbeleid. Mijlpalen in het verleden en een blik op de toekomst. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 161 D 949, 1-5.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: WRR.

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE ZOEKT VERBINDENDE BESTUURSKUNDIGEN

Marlies Honingh, Mirko Noordegraaf en Tom Overmans

INLEIDING

De voorgaande hoofdstukken schetsen een rijk beeld van het doen en laten van bestuurskundigen in relatie tot maatschappelijke vraagstukken. De auteurs behandelen een veelheid aan vraagstukken op het gebied van planeet en klimaat, mens en samenleving, en werk, wonen en zorg. Daarnaast gaan enkele hoofdstukken over vraagstukken van bestuur en technologie, inclusief democratische vitaliteit, ICT, relaties beleid-uitvoering, de verhouding tot Europa, en continuïteit in beleid. Tezamen vormen de bijdragen in deze bundel een graadmeter van de ‘maatschappelijke staat’ van de bestuurskunde. Dat wil zeggen, de aanwezigheid – of juist afwezigheid – van de discipline in maatschappelijke velden, en de maatschappelijke rol van bestuurskundigen. Die rol heeft, zoals we in hoofdstuk 1 uitlegden, met meer te maken dan relevantie van de discipline en het publieke karakter van de bestuurskunde. Een maatschappelijke bestuurskunde moet niet alleen in bestuurskundig opzicht *rigorous* en *relevant* zijn, maar moet zich ook verhouden tot andere wetenschappelijke (alfa-, bèta- en gamma-)disciplines *en* andere maatschappelijke velden.

Kijkend naar en denkend over de hoofdstukken valt veel te zeggen. Een eerste constatering is dat we vrijwel overal kunnen lezen over typisch bestuurskundige thema’s., die gelinkt kunnen worden aan de vraagstukken, of beter, de *governance* daarvan. Denk aan thema’s als: beleid, beleidsperspectieven, beleidsoplossingen, besluitvormingsarena’s, politieke besturing, sturingsvragen, sturingsparadigma’s, processturing, de betrokkenheid van stakeholders, legitimiteit, democratische besluitvorming, verandercapaciteit, *multi-actor* en *multi-level* aanpakken, vragen over de verdeling van verantwoordelijkheden, uitvoering, de professionals, de betrokkenheid van burgers, leren en evalueren. In afzonderlijke hoofdstukken maken de auteurs duidelijk dat zulke thema’s onverminderd waardevol zijn voor de analyse en aanpak van vraagstukken. Dat begint gelijk al in hoofdstuk 2, in het hoofdstuk van ‘t Hart, Pot en Biesbroek, waarin duidelijk wordt dat tal van klas-

sieke bestuurs- en beleidskundige inzichten relevant zijn voor nieuwe vragen rond klimaatadaptatie. Zo'n zelfde toon en boodschap vinden we eigenlijk in alle andere hoofdstukken.

Maar de auteurs in deze bundel doen veel meer. Zij laten impliciet dan wel expliciet zien dat 'het' maatschappelijke vraagstuk niet bestaat. Zelfs een ogenschijnlijk concreet vraagstuk als klimaatadaptatie blijkt een combinatie van vraagstukken te zijn, zoals klimaat, water, droogte, hitte, en biodiversiteit. Daarnaast blijkt het samen te hangen met andere vraagstukken, zoals landbouw, stikstof, bouwen en wonen. En tot slot blijken de overheid en *governance* zelf ook tot het vraagstuk te behoren, zeker wanneer het aan vertrouwen in de overheid ontbreekt, of wanneer de *governance* zelf onderdeel van het vraagstuk is. Dit zien we terug in meerdere hoofdstukken, bijvoorbeeld over georganiseerde misdaad en ondermijning van Tops, Van der Torre en Muller, over armoede in Amsterdam van Ghorashi, Boersma en Azarhoosh, over de vitale democratie van Michels en Hendriks, en over de energietransitie van Van der Steen en Loorbach. Die laatste auteurs laten zelfs zien dat overheidsaanpak van die gewenste transitie juist intrinsiek tegenwerkt. Het koppelen van de bestuurskunde aan een concreet maatschappelijk vraagstuk lijkt op het eerste oog wellicht eenvoudig, maar is dat dus niet. Zo concreet blijken maatschappelijke vraagstukken niet te zijn, en de *governance* spreekt eveneens verre van voor zich.

De auteurs beschrijven verder vooral ongemak en soms ook ongenoegen als het gaat om de rol en bijdrage van de bestuurskunde. De discipline laat het in de ogen van vele auteurs vaak afweten. In de meeste hoofdstukken komt naar voren dat de bestuurskunde nogal stil is geweest, of onzichtbaar, of passief, vooral als het gaat om de aanpak van vraagstukken als duurzame landbouw, armoede, migratie, kansen, misdaad, arbeidsmarkt, en zorg. In sommige gevallen is de bestuurskunde zelfs nagenoeg afwezig, zoals blijkt uit het hoofdstuk over de woningcrisis van Buitelaar, Schilder en Van der Staak. In geval van vraagstukken van bestuur en technologie is de bestuurskunde veel actiever en zichtbaarder geweest. Zo laten Klievink en Meijer zien dat bestuurskundigen al vroeg wezen op de grote gevolgen van digitalisering voor de overheid. Michels en Hendriks benadrukken de wijzen waarop bestuurskundigen interactieve beleidsvorming op de agenda hebben gezet. Maar zelfs bij de bestuurlijke en technologische vraagstukken constateren de auteurs dat bestuurskundigen zaken verwaarloosd hebben, of onhandig hebben geopereerd. Mastenbroek en Van Keulen wijzen bijvoorbeeld op de gebrekkige aandacht voor 'shaping' en 'taking' van EU-beleid. Verderop, in het hoofdstuk van Van Gestel en Ter Haar, lezen we dat bestuurskundigen zich niet of veel te laat bezighouden met analyses en handelingsopties, niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in uitvoering, ouderwetse of eenzijdige perspectieven hanteren, problemen doorschuiven of onvoldoende door hebben wat er écht speelt. Trappenburg, tot

slot, wijst op de beperkte aandacht van bestuurskundigen voor het verleden, terwijl dat juist een van hun sterke punten zou kunnen zijn. En wat bijna alle auteurs gemeen hebben, is dat ze laten zien dat de bestuurskunde *te neutraal* is geweest.

Tegelijkertijd constateren alle auteurs *wel* dat de bestuurskunde veel te vertellen heeft en dat bestuurskundige theorieën veel kansen bieden om eigentijdse vraagstukken beter te doorgronden en aan te pakken. Dit sluit mooi aan op de vraag die we de auteurs stelden: kunnen 'we' als discipline een betekenisvolle rol spelen in de analyse en aanpak van die maatschappelijke vraagstukken, als die rol beperkt is? We waren nieuwsgierig naar vragen als: lukt het ons als discipline in theoretische zin om bij te dragen? Leveren we een perspectief, concepten of methodieken aan die behulpzaam zijn in de praktijk? In meerdere hoofdstukken zien we daar onverbloemde twijfels over, maar geen pessimisme. We zijn als bestuurskundigen misschien iets te veel op veilig gebied gebleven, we spelen iets te veel op *safe*, maar we kunnen (en moeten) dat verhelpen. We kunnen (moeten...) voorbijgaan aan onze neutrale en technische gerichtheid op de inrichting en werking van het openbaar bestuur.

Met deze toch wel gedurfde insteek en eerlijke reflecties ontstaat de ruimte om vooruit te kijken en te zoeken naar mogelijkheden om op eigentijdse wijzen betekenisvol te zijn in de jaren die voor ons liggen. Want als we de hoofdstukken lezen, wordt duidelijk dat tal van problemen keer op keer doorgeschoven zijn en dat er weinig oog is voor de afstemming 'tussen' actoren, perspectieven, arena's en sectoren. Voordat we daar dieper op ingaan, spreken we nogmaals onze waardering en dank uit aan alle auteurs. We realiseren ons dat we geen gemakkelijk en wellicht ook een ongebruikelijk kader ontwikkelden. Maar de hoofdstukken laten onmiskenbaar zien dat we ons denken *en* ons doen kunnen aanscherpen en versterken.

In dit laatste hoofdstuk analyseren we de maatschappelijke staat van de bestuurskunde langs vier lijnen. Ten eerste gaan we in op de aard van de vraagstukken. We benadrukken dat die maatschappelijke vraagstukken – of misschien beter, maatschappelijke *zorgen* – in vele opzichten meervoudig en daarmee ook lastig vast te zetten of vast te pinnen zijn. Ten tweede verkennen we wat de hoofdstukken ons leren over de *governance* van de vraagstukken. We benadrukken dat die *governance* zelf ook maatschappelijk is en gebreken heeft. Ten derde achterhalen we de rollen en repertoires van bestuurskundigen, wanneer zij zich richten op maatschappelijke vraagstukken. Wat weten we, waar voegen we kennis toe, hoe kunnen we inzichten vergaren, ontwikkelen, versterken en delen? Hoe verhouden we ons tot andere disciplines en tot de samenleving? Tot slot nemen we nog eenmaal een reflectieve positie in: wat betekent dit alles voor de toekomst? Welke bestuurskundige routes zijn er in het complexe maatschappelijke landschap? Hoe zorgen we in het acade-

misch onderwijs en in de professionele ontwikkeling van vakgenoten voor passende handelingsrepertoires?

VERSTRENGELDE VRAAGSTUKKEN

In elk hoofdstuk staat een maatschappelijk vraagstuk centraal. Maar wanneer we de beschrijvingen van de vraagstukken doornemen, valt één ding op. 'Het' maatschappelijke vraagstuk bestaat niet. Anders geformuleerd: elk 'concreet' vraagstuk is veelomvattend en bovendien niet geïsoleerd te beschouwen. Wanneer we een greep nemen uit de hoofdstukken wordt duidelijk dat de hoofdstukken over klimaat, energie, kansengelijkheid in het onderwijs, ondermijning, houdbaarheid van de zorg, superdiversiteit en vitale democratie niet over één specifiek probleem gaan. Overal geldt dat er eigenlijk meerdere kwesties samenkomen in één vraagstuk. In het hoofdstuk van Klievink en Meijer wordt dit bijvoorbeeld mooi uitgewerkt en zien we op welke terreinen digitalisering ingrijpt. Duidelijk wordt dat het niet alleen een instrumentele verandering van werkwijzen en diensten betreft. Het gaat ook om nieuwe interacties, mede via meer of minder omvattende ICT-systemen, in- en uitsluiting, mede via algoritmes, en nieuwe dreigingen (denk aan cyber).

Daarbij komt dat deze verzameling van kwesties niet losstaat van andere verzamelingen van kwesties. Een schoolvoorbeeld daarvan zien we in de ontwikkeling van duurzame landbouw in het hoofdstuk van Termeer en Candel. Direct is duidelijk dat het ook gaat om vraagstukken op het terrein van energie, gezondheid, logistiek, natuur, biodiversiteit, leefbaarheid, voedsel, internationale verhoudingen en economie. Of neem kansengelijkheid: ofschoon Hooge, Waslander en Denessen zich vooral richten op onderwijs als ze kansengelijkheid bespreken, is het geen verrassing dat dit vraagstuk niet stopt bij de schooldeur en niet enkel 'binnen' het onderwijs speelt. Kansengelijkheid in het onderwijs is verstrengeld met wonen, armoede, migratie, klimaat, gezondheid, de fysieke leefomgeving, criminaliteit, de vitale democratie. Sterker, vraagstukken van wonen, onderwijs en gezondheid grijpen in elkaar en versterken elkaar. Dat is een van de aspecten van de 'wickedness' van issues, waar veel auteurs over beginnen, soms spreken ze zelfs van 'super wickedness'. Dit raakt direct aan het hoofdstuk over superdiversiteit van Bokhorst, Bovens, Engbersen en Jennessen, en het hoofdstuk over armoede en tussen-denken van Ghorashi et al., met nadruk op de meerstemmigheid van (samen)leven. Ook daar komen vraagstukken over leefomgeving, buurten, werk, arbeidsmarkt, culturen en identiteiten samen. In het hoofdstuk over de energietransitie komt daar de transformatieve dimensie nog eens bij. Los van de *wickedness* die sowieso in vraagstukken zit, vraagt een energietransitie om een fundamentele omwenteling in produceren, leven, werken.

Vanuit een bestuurskundig perspectief en denkend aan sturing wordt duidelijk dat er direct tal van arena's, velden en actoren bij betrokken zijn. En wanneer een vraagstuk niet afgebakend kan worden, betekent dit ook dat de sturing ervan niet afgebakend kan worden. Er speelt – losjes geformuleerd – voortdurend 'van alles door en naast elkaar'. Hoe dat bespeeld wordt en hoe er gestuurd wordt; dat wordt onderdeel van het vraagstuk. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in het hoofdstuk van Tops et al. waarin zij stellen dat niet alleen de criminaliteit een probleem is, maar ook de manier waarop zij bestuurlijk georganiseerd is. In feite is de *governance* van verzamelde kwesties dan vanzelf ook een vraagstuk. Zeker wanneer er sprake is van gebrekkige democratische legitimiteit, weinig maatschappelijk draagvlak of een vertrouwenscrisis. Vanuit bestuurskundig perspectief zijn dan niet enkel beleid, sturing, uitvoering en aanverwante thema's van belang, en ook niet enkel de rol en verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur, op uiteenlopende niveaus. De kern is juist het besef dat het bestuurlijke en het maatschappelijke voortdurend verweven zijn. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken gaat zodoende over de wijze waarop we samenleven, de publieke waarden die meer of minder bekrachtigd worden, over de werking en toekomst van onze democratische rechtstaat, over relaties met burgers en bedrijven.

Denkend vanuit de wetenschap is het een logische reflex om te spreken over 'multidisciplinaire' vraagstukken. We hebben – afgaande op de vraagstukken in deze bundel – juristen, sociologen, psychologen, pedagogen, economen, criminologen, politicologen, ethici, klimaatwetenschappers, medici, transitiedenkers, en *data scientists* nodig om de vraagstukken te lijf te gaan. Maar wanneer we maatschappelijke vraagstukken zo groot maken of zelfs als 'crisis' aanduiden, dan ligt het gevaar op de loer dat we doorschieten naar een te 'holistische' benadering. Inzien dat maatschappelijke vraagstukken doorgaans meerdere gezichten hebben en als *wicked* geformuleerd worden is één ding. Maar het blijft daarmee de vraag op welke wijze het mogelijk is om te komen tot oplossingsrichtingen en handelingsrepertoires. In het geheel van actoren, variabelen, mechanismen, spanningen, krachten, onzekerheden, afhankelijkheden en patronen in een maatschappelijk vraagstuk is het noodzakelijk om na te gaan welk type vragen in de verzameling, of beter, kluwen van vraagstukken te ontrafelen zijn. Of in het licht van hoofdstuk 1, een kluwen van *zorgen*, aangezien een 'vraagstuk' aan te pakken is of op te lossen is, terwijl een 'zorg' aandacht behoeft en niet zomaar weg te nemen is. Dat komt meer recent tot uiting in het pleidooi van Don Moynihan (2022) voor een bestuurskunde die meer oog heeft voor *public concerns*.

Achter een thematische of sectorale vraag gaat dan onvermijdelijk een bestuurskundige vraag schuil. Sterker, bestuurskundige *vragen* in meervoud. De bestuurskundige blik van de auteurs toont de bestuurskundige gevoeligheid voor het abstracte karakter van zogenoemd concrete maatschappelijke vraagstukken en het

vermogen om vraagstukken te *ontrafelen*. In de analyse van gelaagde en in elkaar grijpende vraagstukken is en blijft het relevant om bestuurskundig *scherp* te hebben:

- a) in welke *context* een vraagstuk opspeelt, zich ontwikkelt, en al dan niet een crisis wordt;
- b) waar de publieke en politieke *aandacht* zich op richt, en waarom;
- c) hoe het vraagstuk *geframed* wordt;
- d) welke facetten van *wickedness* relevant zijn, inclusief emoties, belangen, incidenten, en journalistiek;
- e) hoe geladen en vooral hoe *waarden-geladen* een onderwerp is, en welke (strijdige) waarden spelen;
- f) in welke *arena's* en *krachtenvelden* het vraagstuk (vaak als 'dossier') wordt aangepakt;
- g) om wat voor soort *deelvraagstukken* het gaat, of beter om welke concrete zorgen; en
- h) wat dat betekent voor het *organiseren* van aanpakken, inclusief deskundigheid, capaciteit en financiering.

Moynihan (2022) noemt dit soort ontrafelen *purposeful problem framing*, vooral verwijzend naar de noodzaak om aanwezige (rivaliserende) waarden te expliciteren. Om dit concreet te maken, kunnen we teruggrijpen op de hoofdstukken. Zo zien we in het hoofdstuk van 't Hart et al. hoezeer 'klimaatadaptatie' onderscheiden wordt van 'klimaatmitigatie' en als minder gewichtig is beschouwd, *en* dat adaptatie lange tijd vooral binnen het 'geruststellende' waterbeheerframe is geplaatst. Die enkelzijdige framing lezen we ook terug in het hoofdstuk van Termeer en Candel. Van der Steen en Loorbach laten daarnaast zien dat de energietransitie grote krachten losmaakt, omdat er verlies en afbraak zal zijn – naast winst en opbouw. Hooge et al. tonen aan dat het ideaal van kansengelijkheid een 'betwist ideaal' is, vooral doordat een type waarden (meritocratische waarden) dominant is geweest, ten koste van andere waarden. Buitelaar et al. laten zien dat de woningmarkt te veel door (welvaarts)economische waarden is geleid. Bokhorst et al. laten niet alleen de waardenstrijd rond (super)diversiteit zien, maar ook de bestuurlijke strijd, in het bijzonder door de (nieuwe) rol van gemeenten en de verwevenheid van sectoren als zorg, wonen, arbeidsmarkt en onderwijs. Bussemaker, Schmidt, Schalk, Vonk en Hoff maken duidelijk hoe bepalend het onhoudbaarheidsframe is geweest in het denken over de toekomst van de zorg, en dat een smalle opvatting van de term 'houdbaarheid' het politieke en bestuurlijke denken over gezondheidszorg langdurig verengd heeft. Van der Veen laat zien dat de versterking van arbeidsparticipatie in Nederland nogal uniek is, dat brede en smalle definities elkaar afwisselen, en dat de nadruk op activering steeds te economisch is geweest. In het hoofdstuk over Europa van Mastenbroek en Van Keulen wordt aangetoond hoezeer de *shaping* en *taking* van Europees beleid in *multi-level* netwerken plaatsvindt. Zo'n nadruk op

multi-levelness zien we trouwens in veel hoofdstukken terug, variërend van klimaatadaptatie en duurzame landbouw, via kansengelijkheid tot de zorg.

In plaats van sec te pleiten voor ‘multidisciplinair’ of ‘transdisciplinair’ onderzoek ten dienste van maatschappelijke probleemoplossing is het dus vooral van belang om de kluwens van vraagstukken en ketens van afhankelijkheden en verantwoordelijkheden te ontrafelen en te expliciteren. Om op die manier de vraagstukken *in perspectief* te plaatsen. Een maatschappelijke bestuurskunde biedt houvast in het gericht inspelen op de verweving van het maatschappelijke en bestuurlijke wanneer zich problemen aandienen, en om kritisch te analyseren hoe die problemen zich eigenlijk aandienen. In plaats van ‘het’ maatschappelijke vraagstuk als een vastomlijnd ding te zien dat als object op ons afkomt, en waar wetenschappers dan mee aan de slag moeten. Bestuurskundigen kunnen bij uitstek verhelderen waarom we met welk soort vraagstukken of zorgen te maken hebben. Hoe en waarom die vraagstukken opkomen, ze er juist op dat moment zijn, waarom ze geframed worden als crisis, en wie die ‘we’ dan is. In Tabel 1 vatten we dit samen.

Tabel 1 Vraagstukken in een maatschappelijke bestuurskunde

Verzameling van vraagstukken	Verstrengeling tussen vraagstukken	Verwevenheid met sturing
<p>Een ogenschijnlijk concreet maatschappelijk vraagstuk als digitalisering, kansengelijkheid of klimaatadaptatie is een verzameling van vele ‘concrete’ deel-vraagstukken of zorgen.</p> <p><i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Klimaatadaptatie gaat over water, droogte, hitte, dijken, zee, (ruimte voor) rivieren, gletsjers, grondwater, drinkwater, biodiversiteit.</i></p>	<p>Een maatschappelijk vraagstuk of zorg staat niet los van andere vraagstukken, die vaak als aparte ‘dossiers’ in aparte velden worden aangepakt.</p> <p><i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Kansengelijkheid is vervlochten met lerarentekort, thuissituaties, economische ontwikkeling, inflatie, energie, wonen, woonwijken, sport, zorg.</i></p>	<p>Een maatschappelijk vraagstuk wordt mede via de aanpak ervan zichtbaar en ‘echt’, en is verweven met draagvlak, steun en vertrouwen.</p> <p><i>Bijvoorbeeld:</i> <i>De aanpak van stikstof is mede via juridische, Europese en politieke aanpakken een vraagstuk waarbij het vertrouwen in de overheid bepalend is voor succes</i></p>

GRILLIGE GOVERNANCE

Hiervoor zijn we ingegaan op de verstrengeling van kwesties binnen een maatschappelijk vraagstuk, en de verstrengeling tussen vraagstukken. Maar welke betekenis heeft deze constatering voor de *governance* daarvan? Een eerste voor de hand liggende bevinding is dat ‘de’ *governance* dan ook niet bestaat. Als een maatschappelijk vraagstuk veelvormig en gelaagd is, dan is het onmogelijk om in generieke

termen de *governance* te doordenken. De hoofdstukken over klimaat, duurzame landbouw, migratie, wonen, zorg en kansengelijkheid en vitale democratie laten bijvoorbeeld zien dat er in de vormgeving van de *governance* tal van dimensies en aspecten in ogenschouw moeten worden genomen: (be)sturing, beleidsframes, organisatie-inrichting, netwerksamenwerking, *street-level* uitvoering interacties met burgers. Daarbij wordt via de *governance* een vraagstuk uitgelicht. Pas wanneer de publieke en politieke *aandacht* zich erop richt – wanneer er een crisis ontstaat, en wanneer er pogingen worden ondernomen om een vraagstuk op te lossen –, dan is een vraagstuk er, dan is een maatschappelijke zorg tastbaar. In lijn met klassieke theoretisering van *garbage can* besluitvorming (Cohen, March & Olsen, 1972; March & Olsen, 1996) kunnen bestuurskundigen als geen ander duidelijk maken dat het oplossen van maatschappelijke vraagstukken een kwestie is van grillige en chaotische stromen, met stromen van actoren, problemen en oplossingen, in meerstemmige contexten. Probleemoplossing, ofwel *resolution*, is geen voor de hand liggende optie. Daar is pas kans op als stromen gekoppeld raken.

Het belang van een dergelijke koppeling blijkt ook uit de bijdrage van Van Gestel en Ter Haar over beleid en uitvoering. Uit hun hoofdstuk blijkt dat het verre van vanzelfsprekend is dat er een soepele verbinding of samenspel is tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Het is niet zomaar gezegd dat beleid tijdig ontstaat, doelen helder zijn, regels ongecompliceerd zijn en de uitvoeringspraktijk niet gefrustreerd is. Hun analyse legt bloot dat beleid en uitvoering vaak niet op elkaar aansluiten terwijl een verbinding in het licht van het vraagstuk wel degelijk noodzakelijk is. Via het hoofdstuk van Ghorashi et al. kunnen we daar wellicht het label ‘*tussen*’ aan toevoegen. Zij pleiten voor meer aandacht voor wat zij ‘*tussen-denken*’ en ‘*tussen-actie*’ noemen. Tussen actoren, circuits, perspectieven, tussen de regels, en tussen de linies (vgl. Meurs, 2021), juist dáár gebeurt het.

Dat wat ‘er gebeurt’ kunnen we vervolgens nader duiden. Ten eerste zal een maatschappelijke bestuurskunde nog meer moeten *contextualiseren*. Wat er speelt en wat er nodig is, hangt af van de specifieke context zo blijkt uit de hoofdstukken over duurzame landbouw, arbeidsmarkt, woningcrisis, en zorg. Voorts lezen we daar in het hoofdstuk over armoede wat moois over. Ghorashi et al. schrijven namelijk over het ontwikkelen van een ‘kwaliteit van de geest’ om de complexiteit en uitdagingen in het leven van burgers te begrijpen en te verklaren. Daar ligt de uitnodiging om te analyseren wat *tussen* micro-, meso- en macroniveaus gaande is. Het interessante is dat variabelen als tijd, afstand, gelaagdheid, normativiteit, tradities, gewoonten en perspectieven in de *governance* aan belang winnen, in plaats van een dwingende focus op duidelijke arena’s, actoren en tegenstellingen tussen *top-down* versus *bottom-up*.

Als het om digitalisering gaat, bijvoorbeeld, dan is het volgens Klievink en Meijer van belang om de grote impact van digitalisering aan de orde te stellen, maar om daarbij niet te ‘hyperig’ te werk te gaan en *realisme* te betrachten. Voor dit vraagstuk, maar ook voor vraagstukken als superdiversiteit, geldt bovendien dat we de historische evolutie van zulke vraagstukken niet uit het oog mogen verliezen. Dat is bijvoorbeeld klip en klaar in de analyse van Tops et al. waar duidelijk wordt dat de Nederlandse bestuurscultuur en het zelfbeeld van Nederland als tolerant gidsland factoren zijn geweest in de ontwikkeling van Nederland tot een internationale draaischijf van drugsproductie en drugshandel. Een laatste voorbeeld is de historische analyse van dalend vertrouwen en de daaruit voortvloeiende noodzaak om praktische ervaringen op te doen met alternatieve vormen van democratie in burgerfora in het hoofdstuk van Michels en Hendriks, of de historische analyse van slinger- en ‘pendule-bewegingen’ in de verzorgingsstaat, sociaal werk, en onderwijs, in de hoofdstukken van zowel Van der Veen als Trappenburg.

Ten tweede zullen we *praktische maatvoering* moeten toepassen. Dat sluit aan op het verlangen naar meer *practical wisdom* zoals verwoord is door Albert Jan Kruiter in de VB Van Slingelandtlesing, in 2020. Opnieuw is de aanklacht voor veranderdekte daar een sprekend voorbeeld van, zie het hoofdstuk van Trappenburg. Zij laat zien dat we te veel heen en weer ‘slingeren’ tussen grote ambities, die zich weinig aantrekken van wat er op de werkvloer gebeurt, in klassen, in spreekkamers, achter balies en op straat. Dan is iets als menselijke maat van belang. Of beter: perspectieven van burgers, medewerkers en professionals, of zoals Ghorashi et al. dat noemen, de maatschappelijke belevingswereld. Cruciale aspecten in de maatvoering zijn tijdigheid (*timing*), afstemming en aansluiting. Daarmee zien we dat er andersoortige vragen en variabelen in beeld komen die stuk voor stuk oog hebben voor relationele en contextuele aspecten. Als het gaat om klimaatadaptatie, bijvoorbeeld, of uitvoering, of Europa, dan is de *timing* van interventies belangrijk. Wat betreft *timing* en aansluiting blijkt dat Nederland in processen van beleidsbeïnvloeding onnodig kansen mist in Europa. Maar ook op andere vlakken, constateren Van Gestel en Ter Haar, zijn bestuurskundigen daar tot op heden nog niet zo goed in geweest. Juist bij vraagstukken die *wicked* en zorgwekkend zijn, is het een zaak van de lange adem en voortdurende aandacht omdat de problemen niet oplosbaar zijn, zo laten zowel de hoofdstukken van Tops et al. en Termeer en Candel zien. Verslappen en de tijd op z’n beloop laten, zijn onwenselijk en soms zelfs desastreus. Ook als het gaat om de energietransitie, dan zal dat een kwestie van langlopende processen en lange lijnen zijn. Daarbij zal de *governance* zoals we die kennen contraproductieve effecten hebben, en de transitie eerder minder dan meer mogelijk maken.

In geval van het inspelen op superdiversiteit en ondersteuning bij armoedevraagstukken moet een *one size fits all*-aanpak vermeden worden. Wat betreft *aansluiting*

blijkt op het terrein van landbouw, een kloof tussen inhoud en proces verstorend te werken. Ten aanzien van criminaliteit blijkt variatie in netwerken en de dynamieken die dat met zich meebrengt evident om in te kunnen grijpen. Daarin lezen we terug hoe relevant het is om de aanwezige variëteit te onderkennen en te beschikken over onderscheidend vermogen, om op een passende manier te kunnen acteren.

Ten derde zullen we de lading en vooral de *beladenheid* en het *niet-neutrale* van vraagstukken moeten benadrukken. Onder meer in de hoofdstukken over kansengelijkheid, arbeidsmarkt, zorg en veranderde spreken de auteurs over een te technocratische benadering van problemen, waardoor de kern, de pijn, de spanning, de scherpte en vooral de normatieve lading die verbonden zijn aan het vraagstuk gemist worden of in ieder geval onvoldoende aandacht krijgen. Het technologisch perspectief wordt dan al snel omgevormd tot technische instrumentele oplossingen, die de indruk geven van neutrale werkwijzen. De gedachte is dan zo ongeveer als volgt; als we het probleem op deze wijze begrijpen en definiëren, dan kunnen we daarna met een slimme oplossing komen. In termen van March & Olsen (1996) is dat een *logic of consequence*. Maar daarmee worden meerstemmigheid, spanning en normativiteit weggedrukt. Maatschappelijke vraagstukken zelf, maar ook de gehanteerde perspectieven, geleefde praktijken en uitwerkingen daarvan zijn echter verre van neutraal (zie ook Koppenjan, 2022; Honingh, 2022).

Zo wordt in het hoofdstuk van Bussemaker et al. over de gezondheidszorg duidelijk dat er te lang uitsluitend op basis van een 'neutraal' efficiëntieframe gedacht is over zorg. Buitelaar et al. benadrukken iets vergelijkbaars in hun hoofdstuk over de woningmarkt. Ook dit vraagstuk is tot op heden vooral beschouwd vanuit een (macro-)economisch perspectief. Het is aan bestuurskundigen om zaken als rechtvaardigheid – of beter gezegd, het actuele gebrek daaraan – onder de aandacht te brengen. In de hoofdstukken over kansengelijkheid wordt beschreven dat aan het meritocratisch ideaal ontleende waarden dominant zijn geworden. In het hoofdstuk over armoede wordt het negeren van informele waarden gethematiseerd. In het hoofdstuk over gezondheidszorg wordt benadrukt dat waarden uit beeld zijn geraakt door eenzijdige framing. In het hoofdstuk over technologie wordt benadrukt dat technologie nooit waardenvrij is. In het hoofdstuk over arbeid wordt de weinig uitgesproken clash tussen waarden verwoord (dat wil zeggen, de *clash* tussen doelmatigheid, keuzevrijheid en rechtmatigheid). Van der Steen en Loorbach onderstrepen het overweldigend politieke karakter van de energietransitie (en de te grote neutraliteit van bestuurskundigen).

Een dergelijke roep om een rijker begrip leeft breder in de bundel en dat leidt weer tot een roep om bredere aanpakken als het om beleid en *governance* gaat, met meer bestuurskundige scherpte en *verbeelding* (zoals onder meer door 't Hart et al., Gho-

rashi et al., en Van der Steen & Loorbach wordt bepleit). Zo gaat het in de aanpak van armoede naast de financiën ook om sociale kwetsbaarheid. In het vraagstuk van kansengelijkheid gaat het uiteindelijk ook om maatschappelijke ongelijkheid in bredere zin, inclusief menswaardigheid en inclusiviteit. In het aanpakken van criminaliteit gaat het vraagstuk van ondermijning ook over het doorzien van de sociale en institutionele doorwerkingen van ondermijning, als gevolg van georganiseerde criminaliteit. Verbreding kan ook bestaan uit het toevoegen van een perspectief of doelgroep. Zoals het aandacht vragen voor een intergenerationeel perspectief in het vraagstuk van klimaatadaptatie. Of door in het vraagstuk van digitalisering te laten zien dat het evenzogoed gaat over in- en uitsluiting via algoritmes.

Dat brengt meerdere auteurs ertoe om nadrukkelijk *voorbij neutraliteit* te gaan. Vraagstukken rond digitalisering, klimaat, energie, kansen, georganiseerde misdaad en onderwijs zijn immers niet neutraal. Dit wordt ook heel concreet wanneer het gaat om de vraag wat we verstaan onder goede gezondheidszorg, diversiteit, duurzaamheid, ondermijning, een vitale democratie of kansengelijkheid. Ofschoon we dat tegenwoordig vaak met noties als ‘publieke waarden’ omkleden, maken de hoofdstukken duidelijk dat er rond de aanpak van maatschappelijke vraagstukken een ‘strijd om waarden’ zal ontstaan of ontbranden. Een meer maatschappelijke bestuurskunde kan zich niet aan die normatieve, ethische en politieke scherpte onttrekken. Ofschoon vele bestuurskundigen zogenoemde ‘publieke waarde creatie’ nastreven (zie bijvoorbeeld de hoofdstukken van Bokhorst et al. en Bussemaker et al.), maakt diezelfde bestuurskunde duidelijk dat ‘de’ publieke waarde nimmer zal bestaan. Strijdige waarden, daarop koersen en daarop inspelen, dat is bij uitstek een meer maatschappelijke bestuurskunde. Cruciaal is het besef dat een neutrale bestuurskunde op het moment dat er transities gaande zijn, *ook* politiek is, zo laten Van der Steen & Loorbach zien. Bestuurskundigen kiezen dan (impliciet) voor de status quo. Ook dat is een normatieve keuze.

Kortom, een meer maatschappelijke bestuurskunde draait om veel meer dan neutrale *multilevel* analyses van politieke sturing, beleidsontwikkeling, en probleemoplossing, waarbij uiteindelijk *top* en *bottom* strak gekoppeld worden. Gegeven de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken/zorgen *zal de bestuurskunde dat wat tussen niveaus en circuits gebeurt moeten blootleggen, echte en praktische ervaringen en (burger)belevingen in moeten brengen, dat wat (niet) werkt kunnen aantonen, maar tevens normatieve spanningen dan wel strijd moeten blootleggen, en het gesprek daarover moeten openbreken, gevoed door meer verbeelding*. Dat is in de kern de ‘opdracht’ die de auteurs ons meegeven.

Tabel 2 Governance in een maatschappelijke bestuurskunde

Context	Maatvoering	Normativiteit
Oog voor complexiteit, variëteit, en diversiteit. Nadruk op dat wat 'tussen' niveaus, velden en circuits gebeurt. Gevoel voor meerstemmigheid. <i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Superdiversiteit in behoeften, verwachtingen, problemen en noden. Betekenis voor betrokkenen, bestuurslagen, afstemming en maatwerk in relaties tussen Rijk, regio's, gemeenten en diensten. Effectief optreden tegen vertakte criminele netwerken.</i>	Nadruk op 'echte' maatschappelijke ervaringen. Oog voor menselijke maat en voor de dosering van sturing. Gevoel voor wat wel/niet werkt. <i>Bijvoorbeeld:</i> <i>De ervaren en begrepen armoede, afstemming tussen formele en informele ondersteuning. Het ontwikkelen van alternatieve vormen van democratie. Meer nadruk op uitvoering, bijvoorbeeld in de aanpak van arbeidsmarktvragestukken.</i>	Besef van de niet-neutrale aard van maatschappelijke zorgen. Gevoel voor normatieve en politieke strijd. Relativering van 'de publieke waarde'. <i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Het definiëren van (on)gelijke kansen, of goede gezondheidszorg. De implicatie van onderneming voor betrokkenen en door burgers ervaren veiligheid inzichtelijk maken, alsmede passende strafmaten. In geval van transitie de status quo doorbreken.</i>

MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE

Wat betekent dit alles voor de discipline? Op basis van voorgaande paragrafen zien we dat de omgang met maatschappelijke vraagstukken aanvullende en soms ook nieuwe eisen stelt aan de bestuurskunde en aan bestuurskundigen. Om te beginnen betekent dit iets voor de oriëntatie van bestuurskundigen. Die oriëntatie is al lange tijd niet meer alleen sec gericht op beleid of het openbaar bestuur. Bestuurskundigen hebben een bredere oriëntatie op een scala aan *governance*, sturings- en managementprocessen, die zich grotendeels 'buiten' het openbaar bestuur voltrekken. Denk aan het besturen en managen van ziekenhuizen of welzijnsorganisaties, of aan samenwerking in netwerkverband, publiek-private partnerships, coproductie, en dergelijke.

In deze bundel trekken we dat breder en plaatsen we nadrukkelijker de maatschappelijke oriëntatie centraal. Hierbij zijn niet zozeer de organisaties of verbanden leidend, maar de maatschappelijke vraagstukken. In Schema 1 (op grond van hoofdstuk 1) benoemen we deze maatschappelijke oriëntatie als 'maatschappelijke gedrevenheid', en plaatsen we deze op één as tegenover een wetenschappelijke oriëntatie, of beter, 'wetenschappelijke gedrevenheid'. Die oriëntaties zijn meer dan houdingen en ideeën; ze gaan gepaard met uiteenlopende werkwijzen, successtandaarden en verwachtingen. Oftewel, het gaat om meer dan het analyseren en denken over een maatschappelijk dan wel een wetenschappelijk vraagstuk.

Succesvol zijn in de wetenschap, vraagt een ander type binding, verbinding en inbedding in de bestuurskunde en ten opzichte van andere wetenschappelijke disciplines. Publicaties komen terecht in wetenschappelijke en soms zeer gespecialiseerde *journals*. Ook de inhoud wordt lang niet altijd gedeeld met een breder publiek of wetenschappers uit andere relevante disciplines. Implicatie hiervan is dat er hierdoor een andere positionering, verhouding of verbinding is ten opzichte van het maatschappelijke vraagstuk. Daartegenover staat dat het leveren van een succesvolle bijdrage buiten de academie juist vraagt om een ander soort verbinding en daar horen heel andere activiteiten en inspanningen bij. Wanneer een wetenschapper in deze buiten-academische context een bijdrage levert aan een maatschappelijk vraagstuk worden er nadrukkelijk andere werkwijzen en vaardigheden gevraagd dan binnen de academie.

We doelen dan niet alleen op het schrijven van populairwetenschappelijke teksten, twitteren, deelnemen aan een publiek of politiek debat, schrijven van opiniestukken, maken van een vlog of kennisclip, zitting nemen in adviesraden en optreden in de media of deelnemen aan media-optredens. Het gaat tevens om de minder zichtbare activiteiten, zoals adviseren, meedenken, reflecteren, doceren, bespreken van maatschappelijke zorgen met verantwoordelijken, bestuurders, ambtenaren, professionals, managers, stakeholders, gebruikers, cliënten en anderen die daarbij betrokken zijn. In Schema 1 loopt er één rechte as tussen maatschappelijk gedreven en wetenschappelijk gedreven. In de praktijk zijn er natuurlijk meer kleurtinten en variaties die een scala aan stijlen en handelingen omvatten tussen maatschappelijke en wetenschappelijke gedrevenheid. Het is eigenlijk een denkbeeldige 'ruimte' waarin allerlei handelingsopties ontstaan.

Zowel maatschappelijke als wetenschappelijke gedrevenheid kan op meerdere manieren vorm krijgen en getoond worden. Want waar verbind je je als bestuurskundige maatschappelijk of wetenschappelijk aan? Gaat het om het verder brengen van wetenschappelijke vraagstukken over beleid, het functioneren van het openbaar bestuur, sturing en besturing? Of gaat het om het voorkomen van het doorschuiven van klimaatproblemen naar de volgende generatie, het bevorderen van gelijke kansen en het tegengaan van ondermijning? Of is de grens niet zo zwart-wit? En, wat betekent dit voor het handelingsrepertoire van bestuurskundigen?

Schema 1 Gedifferentieerd omgaan met maatschappelijke vraagstukken

		Dimensie 2 Hoe?	
		Volgende rol	Sturende rol
Dimensie 1 Waarop?	Maatschappelijk gedreven	1. Praktisch beschouwende bestuurskunde	2. Kritisch agenderende bestuurskunde
	Wetenschappelijk gedreven	3. Academisch analytische bestuurskunde	4. Toonzettende theoretische bestuurskunde

Naast de tegenstelling tussen wetenschappelijk en maatschappelijk gedreven speelt de vraag in hoeverre bestuurskundigen ‘volgend’ of juist ‘sturend’ kunnen of moeten zijn. Wie nemen het voortouw in het denken, analyseren, onderzoeken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken? Is daar een meer volgende rol voor bestuurskundigen weggelegd, gaat het om gelijkwaardige samenwerking, of is het wenselijk dat zij op basis van kennis over beleid en (be)sturing juist sturend zijn in de agendering en duiding van vraagstukken? Is het, met andere woorden, aan hen om een verbinding te leggen tussen de sturingsvraagstukken en de inhoudelijke kwesties rond gezondheid, de democratische rechtstaat, wonen, het klimaat en de georganiseerde misdaad, of is de bestuurskundige kennis meer ondersteunend? Bovendien is het ook de vraag of er een verschil is in het sturend of volgend zijn in het wetenschappelijk gedreven werken of in het maatschappelijk gedreven werken. Sturend of volgend zijn is altijd relationeel en contextueel. In de praktijk gaat het dan om meer of minder dienstbaar, steunend, observerend, of juist zichtbaar en vooruitlopend aan de slag te zijn met en te midden van wetenschappelijke collega’s of maatschappelijke actoren en publieken. Op basis van de besproken assen komen we tot een nadere invulling van het in hoofdstuk 1 geschetste kwadrant, met vier typen bestuurskunde.

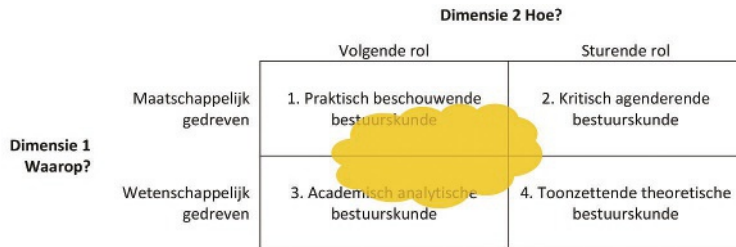
Op basis van de hoofdstukken in deze bundel denken we dat we op dit moment eerder te maken te hebben met een meer *volgende* bestuurskunde dan met een sturende bestuurskunde. We blijken geen aanjagers, agendasetters en criticasters te zijn in maatschappelijke debatten en ook in relatie tot andere wetenschappelijke disciplines blijken wij minder sturend. Natuurlijk zien we verschillen tussen de hoofdstukken en de auteurs. Bij bestuurskundigen die zich verdiepen in vraagstukken van bestuur en technologie zien we veel bestuurskundige nadruk en aanwezigheid als het gaat om kritisch agenderen en thematiseren (type 2). Denk aan vernieuwing van de democratie of de sturing van digitalisering. Tegelijkertijd geven deze auteurs aan dat het echt nog maatschappelijk *sturender* kan. Bij bestuurskundigen die actief zijn in adviesraden (zoals de WRR, Onderwijsraad, SER, ROB, RVS) merken we bovendien een iets duidelijkere stellingname en een

iets meer sturende toon wat betreft de aanpak van vraagstukken; dit geldt ook voor de vraagstukken die minder direct met bestuur en technologie verbonden zijn. Ook lijken zij meer over de grenzen van disciplines te kijken en samen te werken. Maar het is de vraag of deze bestuurskundigen van nature zo te werk gaan en juist daarom in adviesraden werkzaam zijn, of dat zij meer sturend en samenwerkend zijn met andere disciplines doordat zij werken in de adviesraden.

Ook blijkt er minder aandacht voor 'toonzettende theoretische bestuurskunde' (type 4). Michels en Hendriks houden een pleidooi voor meer aandacht voor *design* en innovatief werk binnen de bestuurskunde. Zeker wanneer het gaat om de vitale democratie. Wanneer dat lukt, zijn we meer ontwerpend in plaats van achteruit kijkend aan het werk en gaat het minder om duiden en begrijpen. Kijkend naar de grote uitdagingen waar we voor staan, is dit een belangrijk punt. Kunnen we op die manier meer doen dan we doorgaans doen door te ontwerpen en te creëren? Hier ligt een eenvoudige tegenstelling op de loer, want ontwerpen gaat niet zonder rekening te houden met de context en eerdere ontwikkelingen. Juist daarom is het goed de vraag op te werpen naar wetenschappelijk gedegen ontwerpmethodieken die ons verder kunnen helpen, juist rond maatschappelijke vraagstukken. Naarmate die meer transitie-inhoud hebben, is het des te belangrijker om op- en afbouwend bezig te zijn, zoals Van der Steen en Loorbach laten zien.

Wanneer we een globale poging doen om de hoofdstukken in het schema te positioneren, dan ontstaat het volgende beeld. Ten eerste zijn sommige auteurs zelf nogal type 2- en type 4-auteurs, maar laten zij zien dat het vakgebied bestuurskunde veelal type 1- of type 3-bestuurskunde praktiseert. De overige auteurs laten eveneens zien dat een groot deel van de bestuurskunde academisch analytisch (type 3) blijft of praktisch beschouwend (type 1) is geworden. Kortom, het grootste deel van de bestuurskunde bevindt zich aan de linkerkant van ons schema. Aangezien type 2- en type 4-bestuurskunde op dit moment (veel) minder zichtbaar zijn, maar wel cruciaal zijn voor een meer maatschappelijke bestuurskunde, ligt daar nadrukkelijk eigentijdse handelingsruimte. In Schema 2 geven we – globaal, zoals gezegd – een indruk van de maatschappelijke staat van de bestuurskunde.

Schema 2 Positionering van het vakgebied op de vraagstukken in deze bundel (globaal, op basis van de hoofdstukken)



VERBINDENDE BESTUURSKUNDIGEN

Al met al is er dus meer dan voldoende ruimte voor een meer maatschappelijke bestuurskunde, waarbij niet enkel type 1-bestuurskunde wordt versterkt, maar vooral ook type 2, gelinkt aan en leunend op type 4. Een meer kritisch agenderende bestuurskunde kan in samenspraak met een theoretische toonzettende bestuurskunde meer maatschappelijk worden. Zo'n maatschappelijkere bestuurskunde vraagt om verbindingen, en daarmee om verbindende bestuurskundigen. In de termen van Schema 1 en 2 zijn dat academici en academisch opgeleiden die in sturende of volgende zin maatschappelijk gedreven zijn, en die zich weten te verbinden met andere wetenschappelijke velden. In lijn met de uitleg hierboven gaat dat om oriëntatie en houding alsook om stijl, handelingen en activiteiten. Verbindende vakgenoten kijken niet alleen naar buiten, maar *zijn* ook buiten en *verbinden* buiten met binnen. Dat kan direct, in en via maatschappelijke en publieke arena's, of meer indirect via andere academische circuits en vormen van scholing en bijscholing. Dat vraagt overigens ook iets van partijen en personen in de buitenwereld en van andere academische disciplines. Idealiter staan die open voor nieuwe kennisrelaties, uitwisseling van perspectieven en de waarde van wetenschappelijke bijdragen. Het is hoe dan ook minimaal tweerichtingsverkeer, of beter, een ontmoeting op een kruispunt waar kennis uitgewisseld en ontwikkeld kan worden.

Verbinden is eenvoudiger als je weet waar je zelf staat. Dat vraagt om reflectie, om zelfbewustzijn, openheid, morele sensitiviteit, besef van wat je te brengen hebt, wat je niet weet en soms vraagt het ook om normatieve stellingname. Een betekenisvolle bijdrage aan maatschappelijke vooruitgang vraagt daarmee om niet-technocratisch bestuurskundig werk, dat gewoonweg niet neutraal kan zijn. Dat vraagt om een vorm van kleur bekennen. Aan wie of wat committeer je je als bestuurskundige? Wat is je referentiekader? Waar is inbreng mogelijk en wenselijk en op welke manier? Zit dat in de procedures, de uitvoering, de processen, de werking van het systeem? Of richt je je op de vraag wat de 'beste' aanpak, dan wel oplos-

sing is? Bijvoorbeeld de kwaliteit van de zorg in brede zin, de kwaliteit van de jeugdzorg, veiligheid in de samenleving, brede welvaart? Vanuit welke assumpties, beelden en perspectieven werk je? Stel je publieke waarden of juist de burger centraal? Door welke waarden laat je je leiden? Het leren stellen en beantwoorden van vragen als deze vraagt training en bovenal het vermogen tot verwondering en verbeelding.

We kunnen dan het beeld voorkomen dat ‘wij van de universiteit weten wat goed voor u is’ en dat ‘wij het wel regelen’ (vgl. Sandel, 2019). Universiteiten lossen inderdaad geen problemen op, en wetenschap is niet neutraal (Latour, 1987). In termen van vaardigheden kunnen we het handelingsrepertoire van moderne bestuurskundigen juist op dat punt nog verder versterken en bestaande verlegenheid wegnemen. Dit vraagt om te leren handelen en verbinden in een complexe en vaak spanningsvolle realiteit. Dat is niet altijd eenvoudig en om daartoe te kunnen komen, is het helpend vragen te stellen die dwingen tot specificeren, expliciteren en relateren.

- 1) *Specificeren*. Op welke maatschappelijke vraagstukken richt je je? Of, preciezer, welke concrete maatschappelijke zorgen staan centraal? In welke contexten spelen die zorgen? Hoe ontstaan of uiteten die zorgen zich en bij wie? Hoe verhouden die zich tot andere zorgen? In welke krachtenvelden bevind je je?
- 2) *Expliciteren*. Wat is je perspectief? Welke perspectieven spelen een rol? Wie of wat stel je centraal? Welke waarden zijn leidend? Welke normatieve lading staat op scherp of staat er op het spel? Welke politieke krachten werken in en door op de aanpak van zorgen? Welke waardenstrijd wordt gevoerd of woedt er?
- 3) *Relateren*. Met wie ga je in zee, op welke niveaus, en hoe? Op welke plekken ben je actief? Opereer je in specifieke en gekende circuits, of opereer je door (minder gekende) circuits heen? Welke ontmoetingen organiseer je? Welke allianties ga je aan? Welke consortia bouw je? In welke netwerken opereer je?

Deze ingrediënten vatten we samen in Tabel 3. We denken dat we met deze verbindende handelingen een maatschappelijke bestuurskunde handen en voeten kunnen geven. Het bestuurskundige werk draait dan om ontmoetingen (*encounters*), contacten, uitwisselingen, op plekken die ertoe doen. In en via die ontmoetingen kunnen we *realisme* betrachten, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van *reality checks* (vgl. Putters, 2022). We kunnen tevens *verbeelden*, bijvoorbeeld door nieuwe routes, scenario's, en mogelijkheden te schetsen. Daarbij ontrafelen we, bieden we perspectief, en brengen we kennis in en genereren we nieuwe stevig onderbouwde kennis. Soms *evidence-based*, soms *evidence-informed*; soms *practice-based*, soms *practice-informed*. Dat vraagt, zo maken sommige auteurs duidelijk, om langetermijninvesteringen in academische en maatschappelijk velden. Om zowel de onderzoeksbasis te verstevigen (data, duiding, kennis) alsook de maatschappelijke

circuits waarin zorgen besproken worden, *deals* worden gemaakt, en besluiten worden genomen. Dat kan vanuit en via universiteiten, maar rollen in adviesraden en planbureaus kunnen dat kracht bij zetten. Diverse van de in deze bundel zichtbare auteurs vervullen zulke rollen.

Weloverwogen naar buiten treden, positie innemen, interacteren met tal van anderen laat zien dat we onze academisch en maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Het nemen van deze verantwoordelijkheid is in onze samenleving van groot belang. Met het innemen van een zichtbare of herkenbare positie ligt het voor de hand dat er nieuwe interacties ontstaan. De beweging die daarmee ontstaat, kan meebewegend en meewerkend zijn, maar dat hoeft niet. Er kan ook sprake zijn van *tegen-bewegen*, door terugpraten, doorvragen, weerwoord geven, de focus verbreden, kritiek uiten, of (openlijk) verzet plegen. Die dynamiek impliceert dat verbindende bestuurskundigen in de praktijk niet altijd harmonieus verbindend zullen zijn. In deze dynamiek is het mogelijk een 'speelbal' van krachten te worden. Naarmate bestuurskundigen meer sturend en meer zichtbaar zijn, is de kans daarop ook groter. Ook daar moeten we bij stilstaan. Want dat betekent iets voor onszelf, maar zeker ook voor de komende generatie(s) bestuurskundigen.

Het valt op dat de auteurs in de voorgaande hoofdstukken daar weinig tot niets over zeggen. Hoewel het voor de hand ligt dat het meer maatschappelijk gericht werken minder beschut en daarmee ook minder veilig zal zijn. Het buiten-academisch en maatschappelijk relevant maken van kennis kent risico's, zeker in een pluralistisch-gepolariseerde wereld vol bubbels, fuiken en complottheorieën, en met nadrukkelijke aantastingen van en aanvallen op wetenschappelijk gezag. Het is dan ook zorgelijk dat het klimaat waarin maatschappelijke zorgen publiekelijk besproken worden verre van vriendelijk en soms zelfs ronduit onveilig is. Via de opleidingen bestuurskunde, research masteropleidingen, PhD-opleidingen, de onderzoeksschool voor de bestuurskunde (NIG), kwalificatiesystemen, en via de VB, moeten we dit op de agenda houden. Jonge onderzoekers moeten we daarop voorbereiden zodat zij ervaringskennis vergaren en hier zelf in leren handelen. Meer ervaren onderzoekers moeten we in staat stellen onderling ervaringen te delen, te leren van elkaar, en waar mogelijk collectief op te trekken.

Los van het klimaat, in de zin van gespreksklimaat, is het academisch klimaat ook niet direct bevorderlijk voor het meer met en in de buitenwereld opereren. Zoals enkele auteurs wel aangeven, is de nadruk op academische prestaties op veel plekken nog steeds dominant. Van Gestel en Ter Haar stellen zelfs dat de roep om meer maatschappelijke impact ook iets makkelijkers heeft, aangezien bestuurskundigen in de academische wereld op internationale publicaties en dergelijke worden afgerekend. Hoewel op veel plekken hier werk van gemaakt wordt en er echt maatschappelijk impact wordt genereerd en aan de randvoorwaarden daarvoor gewerkt

wordt, zien wij ook dat we er echt nog niet zijn. De beweging naar anders 'erken-
nen en waarderen' in Nederland leidt op veel plekken tot andere prestatiecriteria,
andere beoordelingsgesprekken, en andere loopbaanpaden. Maar Van Gestel en
Ter Haar hebben gelijk dat dit niet vanzelf gaat en vraagt om re-institutionalisering
die soms nog onbestemd is en onzekerheid oproept. Hier is het dan ook op z'n
plaats om de vraag te stellen wat het meer kritisch-agenderend en toonzettend-the-
oretisch opereren in de praktijk gaat betekenen voor de prestatiebeoordeling, de
mogelijkheid om geld aan te vragen en voor de carrièreperspectieven van
bestuurskundige onderzoekers.

In die zin wordt de ontwikkeling van de bestuurskunde een soort maatschappelijk
vraagstuk op zich: in de huidige context komt de roep om nieuwe bestuurskunde
op, en deze wordt op eigentijdse wijze *geframed*. Maar is onze aandacht nu goed
gericht, wat zijn de gevolgen en effecten daarvan, hebben we de capaciteiten en
faciliteiten om daar goed op in te spelen, welke belangen staan op het spel, welke
onzekerheden worden aangejaagd? Met het 1) specificeren, 2) expliciteren en
3) relateren, zoals in Tabel 3 samengevat, kunnen we deze *wicked* vragen, of beter
eigentijdse zorgen, natuurlijk wel als geen ander te lijf gaan.

Tabel 3 **Handelingsrepertoire voor (meer) verbindende bestuurskundigen**

Specificeren	Expliciteren	Relateren
Maak duidelijk over welke vraagstukken en zorgen je (of men) het precies hebt. Maak duidelijk welke velden en circuits actief zijn. Verhelder de contexten waarin zorgen opkomen en spelen.	Breek maatschappelijke zorgen en sturing open. Maak helder welke waarden op scherp staan, welke ideeën dan wel ideologieën actief zijn. Leg waardenstrijd bloot. Neem zelf stelling.	Verbind jezelf, en overbrug afstanden. Ga erop uit, wees/wordt actief op plekken buiten de universitaire muren. Wees aanspreekbaar. Vervul adviesrollen.
<i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Maak duidelijk als zich een vraagstuk aandient, bijvoorbeeld landbouw, digitalisering of armoede of kansengelijkheid, over welke ontwikkelingen, facetten, thema's dat draait, hoe en waarom die zich aandienen, welke ambities, actoren en arena's 'at stake' zijn.</i>	<i>Bijvoorbeeld:</i> <i>In geval van concrete (concreet gemaakte) vraagstukken, zoals activering van de arbeidsmarkt, of kansengelijkheid, maak expliciet vanuit welke (beleids)definities gehandeld wordt, welke waarden strijden, wat de 'tijdgeest' doet, en welk tegenwicht geboden kan worden.</i>	<i>Bijvoorbeeld:</i> <i>Verschillende auteurs in deze bundel zijn niet enkel op maatschappelijke plekken actief, ze zijn vaak verbonden aan politieke, beleids- en maatschappelijke velden via zogenoemde 'science policy interfaces', zoals de WRR, SER, RVS, ROB of Onderwijsraad.</i>

TOT SLOT: TUSSEN DE LINIES

Deze bundel gaat over ‘de bestuurskunde’, maar daar moeten we toch ook voorzichtig mee zijn. Wij stellen absoluut niet dat de hele bestuurskunde overstag moet, of dat alle bestuurskundigen en masse anders te werk moeten gaan. Dat hoeft niet en dat kan ook helemaal niet, gegeven de *wickedness* van wetenschappelijke vermaatschappelijking. Wat we vooral willen laten zien, is dat de bestuurskunde in vele opzichten maatschappelijker kan en moet worden. We verwachten ook dat daarmee zowel de maatschappelijke als de academische relevantie en doorwerking daarmee zullen toenemen. Dat kan delen van de bestuurskunde betreffen, alsook vele specifieke bestuurskundigen, alsook bestuurskundige circuits, zoals de VB en NIG. Die vermaatschappelijking gaat om besef, grondhouding, en oriëntatie, zo laten de eerdere hoofdstukken zien, en over stijl, acties en connecties. Bestuurskundigen opereren dan meer verbindend.

Verbindend bestuurskundig werk gaat om meer dan maatschappelijke verbindingen en impact – het gaat vooral ook om verbindingen met andere academische disciplines, die verstrengeld zijn met maatschappelijke velden en vraagstukken. Bestuurskundigen kunnen dan op sturende dan wel volgende wijze zowel de maatschappelijke zorgen, vraagstukken en de *governance* daarvan aan de orde stellen. Meer dan anderen hebben bestuurskundigen breed zicht op hoe beleids- en beslisstromen lopen, hoe geprioriteerd en geframed wordt, hoe circuits en velden gekoppeld zijn, hoe strijdige waarden geactiveerd worden als gestuurd wordt, hoe circuits on-gekoppeld of ontkoppeld zijn, hoe normatieve, ethische en politieke strijd kan ontbranden, hoezeer het inbrengen van meerstemmige ervaringen verschil maakt, hoezeer de aanpak van zorgen om processen van lange adem en aanhoudende aandacht vragen, en hoezeer die processen ondersteund, gestimuleerd en georganiseerd moeten worden.

Een maatschappelijke bestuurskunde kan zich dan meer in de media manifesteren, en bestuurskundigen zouden meer *talking heads* kunnen worden, maar er zijn meer wegen naar maatschappelijkheid. Bestuurskundigen hoeven niet steeds op televisie, aan talkshowtafels en/of in radio-uitzendingen te verschijnen. Iets meer zou misschien wel goed zijn, maar het is evenzeer van belang dat we meer verbindende bestuurskundigen hebben die weten wat er ‘tussen’ lagen, velden en circuits gebeurt en die zelf ook tussen de linies kunnen opereren. Dat kan op tal van manieren; op het podium maar tevens ook achter de schermen en in de coulissen. Het kan via universiteiten lopen, maar tevens via adviesraden en planbureaus. Het kan zichtbaar zijn, maar zich ook onder de radar afspelen. Het kan meer meegaand zijn, qua toon, of juist superkritisch.

Zo'n rijke bestuurskunde is nog lang niet uitgesproken, maar is zelf wel uitgesproken: ze gaat erop uit, breekt open, relateert, en neemt stelling. In dat opzicht zijn we tot nog toe te bescheiden en vaak te stil. Een minder op *safe* spelende en spannendere bestuurskunde mag, kan en moet. Dit is het type bestuurskunde dat past bij spannende maatschappelijke vraagstukken.

REFERENTIES

- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.
- Honingh, M. (2022). Opnieuw leren twisten. Over het gebrek aan debat in het onderwijs. In R. Tinnevelt, & F. van den Heuvel (Red.), *Polarisatie en perspectief: laveren tussen lastige vraagstukken en lange tenen* (pp. 153-173). Utrecht: Eburon.
- Koppenjan, J. (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede, Erasmus Universiteit Rotterdam, 29 juni.
- Latour, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Milton Keynes: Open University Press.
- March, J., & J.P. Olsen, (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3), 247-264.
- Meurs, T. (2021). *Tussen de linies. Werken aan kennisintensieve en verbindende politieprofessionaliteit*. Dissertatie, UU (Gildeprint).
- Moynehan, D.P. (2022). How Can Scholars Help to Embed Institutions of Public-Sector Change? (Or Things I Wish I'd Known When I Was a Grad Student). *Perspectives on Public Management and Governance*.
- Putters, K. (2022). Lezing bij afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 30 mei.
- Sandel, M.J. (2019). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* New York: Farrar, Straus and Giroux.

OVER DE AUTEURS

Drs. **Firoez Azarhoosh** is coördinator bij Samen Vooruit Oost.

Dr. **Robbert Biesbroek** is universitair hoofddocent aan de Wageningen University & Research.

Prof. dr. **Kees Boersma** is hoogleraar aan de VU Amsterdam.

Dr. **Meike Bokhorst** is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ook is zij verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. **Mark Bovens** is hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Tevens is hij raadslid bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Prof. dr. **Edwin Buitelaar** is bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Ook is hij senior wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Prof. dr. **Jet Bussemaker** is hoogleraar aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is zij voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).

Dr. **Jeroen Candel** is universitair hoofddocent aan de Wageningen University & Research.

Prof. dr. **Eddie Denessen** is bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden. Ook werkt hij als universitair hoofddocent bij de Radboud Universiteit Nijmegen.

Prof. dr. **Godfried Engbersen** is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij raadslid bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Prof. dr. **Nicolette van Gestel** is hoogleraar aan de TIAS School for Business and Society van Tilburg University. Ook is zij kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER).

Prof. dr. **Halleh Ghorashi** is hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Drs. **Bernhard ter Haar** was topambtenaar en tot voor kort consultant bij ABDTOP-Consult.

Prof. dr. **Paul 't Hart** is hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Ook is hij raadslid bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Prof. dr. **Frank Hendriks** is hoogleraar aan de Tilburg University. Daarnaast is hij lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Jan-Luuk Hoff MSc is adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Sport (RVS). Daarnaast werkt hij via de Universiteit Utrecht aan een proefschrift.

Prof. dr. **Edith Hooge** is hoogleraar aan de TIAS School for Business and Society van Tilburg University. Ook is zij voorzitter van de Onderwijsraad en lid van de Politieonderwijsraad.

Dr. **Roel Jennissen** is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Dr. **Mendeltje van Keulen** is lector aan de Haagse Hogeschool. Tevens is zij gast-onderzoeker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Prof. dr. **Bram Klievink** is hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

Prof. dr. **Derk Loorbach** is directeur van DRIFT en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. **Ellen Mastenbroek** is hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Prof. dr. **Albert Meijer** is hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Dr. **Ank Michels** is universitair hoofddocent aan de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. **Erwin Muller** is hoogleraar aan de Universiteit Leiden en decaan van de Faculteit Governance and Global Affairs (FGGA).

Dr. **Wieke Pot** is universitair docent aan de Wageningen University & Research (WUR).

Prof. dr. **Margo Trappenburg** is bijzonder hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek. Ook is zij universitair hoofddocent aan de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. **Katrien Termeer** is hoogleraar aan de Wageningen University & Research. Zij kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER) en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Prof. dr. **Pieter Tops** is hoogleraar aan de Tilburg University en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

Dr. **Edward van der Torre** is senior onderzoeker en docent bij LokaleZaken.

Dr. **Jelmer Schalk** is adviseur en onderzoeker bij BMC. Ook is hij verbonden aan de Universiteit Leiden.

Dr. **Frans Schilder** is senior wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Ook is hij verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. **Eduard Schmidt** is universitair docent aan de Universiteit Leiden. Hij is verder voorzitter van de stichting Blikverruimers.

Dr. **Marieke van der Staak** is wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Prof. dr. **Martijn van der Steen** is adjunct-directeur van NSOB en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. **Romke van der Veen** is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr. **Robert Vonk** is senioradviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Sport (RVS).

Prof. dr. **Sietske Waslander** is hoogleraar aan de TIAS School for Business and Society van Tilburg University.

OVER DE REDACTIE

Dr. **Tom Overmans** is als universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht. Sinds 2018 is hij secretaris van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Dr. **Marlies Honingh** is als universitair hoofddocent verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Sinds 2021 is zij lid van de jury van de door de VB ingestelde L.P. van de Spiegelprijs.

Prof. dr. **Mirko Noordegraaf** is hoogleraar publiek management aan de Universiteit Utrecht, hij is tevens vice-decaan maatschappelijke impact. Sinds 2017 is hij voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde.



SUMMARY

The field of Public Administration (PA) has proven itself. Through teaching and research programmes, academic networks, international associations, publications, conferences and awards, administrative sciences and public sector practices have been strengthened. The reach of PA scholars has widened. PA's focus on government has been supplemented by a focus on social services, public-private partnerships, co-production of policy and services and public value creation. Moreover, PA scholars invest in generating societal impact.

This book moves beyond these efforts. The authors uncover a need for a more society-oriented or 'societal' public administration that more explicitly focuses on analysing and tackling societal issues. This is more than generating societal impact. It calls for connections with other academic disciplines and societal fields, in which tackling complex or wicked issues is taking place. Think of climate adaptation, sustainable agriculture, energy transition, migration, housing, equal opportunities, organized crime, sustainable care, and digitization.

Each of the chapters in this book focuses on one pressing societal issue. Author teams, with leading authors such as Paul 't Hart, Jet Bussemaker, Edith Hooge, Mark Bovens, Halleh Ghorashi, Pieter Tops and Martijn van der Steen explore whether and how PA contributes to tackling, if not solving that issue. How can we understand the issue from a PA perspective? How does governance take place? What PA theories and concepts are relevant? Has PA contributed actively? How can PA improve its value and better respond to the issue?

In the introductory and concluding chapters, the editors discuss the emergence of Societal Public Administration (SPA) and draw conclusions. They show that the discipline is rather silent, hardly visible and passive when it comes to many kinds of societal issues. PA plays too safe and can become more exciting. This has implications for the skills and repertoires of what the editors call 'connective PA scholars' and 'connective PA practitioners'.

This book is part of the 50th anniversary of the Dutch Association for Public Administration (Vereniging voor Bestuurskunde) in 2023.